**SEÑOR PRESIDENTE.-** Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 29 minutos.)

-Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente:)

«Carpeta Nº 1523/2014. Actividad Turística. Marco Normativo. Ya se ha distribuido».

-Seguimos con la consideración del proyecto de ley relativo a la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual.

Propongo ir considerando el proyecto por Títulos y por Capítulos, analizando en cada caso si hay desgloses para hacer. Por ejemplo, el otro día votamos desde el artículo 5º al 13, con excepción del 6º. De nuestra parte, estamos en condiciones de votar del artículo 1º al 4º, salvo en el caso del artículo 3º en el cual vamos a proponer un pequeño cambio de dos palabras.

**SEÑOR HEBER.-** Los primeros cuatro artículos son muy importantes y trascendentes; quisiera tratarlos y votarlos, pero discutirlos uno a uno. Uno de ellos es bastante largo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Quizás podemos no leerlos y referirnos directamente a los contenidos.

(Ingresan a Sala los asesores del Poder Ejecutivo.)

-Vamos a comenzar con la consideración del articulado. La propuesta es analizar el proyecto por Títulos. La Bancada del Frente Amplio únicamente tiene para hacer un agregado en el artículo 3º, pero el señor Senador Heber planteó analizar en profundidad los cuatro primeros artículos.

Comenzamos con el artículo 1º.

**SEÑOR ABREU.-** El artículo 1º está relacionado con todo lo que hemos venido discutiendo estos días, inclusive, con lo planteado por el ingeniero de León respecto del alcance tecnológico y de la visión que tienen las personas especializadas de cien países en donde, de alguna manera, tienen una legislación comparada acerca de cuál es el alcance. Esto no es solo desde el punto de vista tecnológico, sino también jurídico, lo cual para nosotros es importante, en el entendido de que la Constitución y la seguridad jurídica conforman el principal escudo que tenemos en la protección de los derechos, como también en los dos aspectos que se definen claramente en el artículo 1º. Esta disposición excluye, desde el punto de vista tecnológico -como decía el ingeniero de León y también otros invitados-, los servicios de comunicación que utilizan como plataforma la red de Protocolo Internet, las redes y servicios de telecomunicaciones y los servicios de comunicaciones y de comercio electrónico.

Se trata de un proyecto de ley que desde el inicio manifiesta una visión -ese es nuestro punto de vista- a contramano del progreso; en la medida en que el mundo avanza hacia la convergencia tecnológica, esta iniciativa apunta en sentido contrario. En este artículo 1º no solo se está estableciendo un monopolio, sino varios, los que tampoco están ajustados a Derecho, en el entendido de que la Asamblea General con mayorías especiales es la que determina cuáles son los monopolios estatales que deben regir, más allá del tiempo y el lugar en que nos estamos manejando. Quienes no tenemos una especialización en el tema pero hemos estado informándonos a estos efectos sabemos que el *triple play* y el *quadruple play* se están constituyendo en el estándar de las telecomunicaciones. Parecería que esto lo dejamos afuera del proyecto, a pesar de que es muy importante. En estos aspectos se hace referencia a determinados monopolios estatales y a un atraso de carácter tecnológico, en el entendido de que no va de la mano de los avances que se van a producir en estas áreas, salvo que la canalización de los avances o la interpretación de la modernidad tecnológica quede

en manos -en lo que respecta a protocolos de Internet y otro tipo de actividades que la ley excluye- de una empresa estatal. Esta es la primera apreciación que quiero hacer porque este artículo 1º para nosotros es un elemento fundamental. Asimismo, también es de gran importancia en lo que respecta a los aspectos jurídicos, porque establece quiénes no son objeto de regulación por esta ley y, además, habla de las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando hemos tenido la opinión de los consultores que han estado aquí, en particular un constitucionalista como el doctor Risso o un experto en Derecho Administrativo como el doctor Delpiazzo -incluso trayendo a colación nada menos que la opinión de Justino Jiménez de Aréchaga, en lo que respecta a la Ley de Radiodifusión y a la historia-, con declaraciones muy pertinentes sobre etapa y momento. En lo personal, estamos viendo que esto comienza a desarrollarse al margen de la Constitución de la República. Por esa razón, cuando escuchamos que esta ley es parcial y limitativa de los derechos, no pensamos que se trate de una opinión política, ya que estamos hablando de catedráticos de primer nivel, incluso, de la propia fuerza y con los antecedentes del doctor Cassinelli Muñoz. Precisamente, este jurista, cuando se trató el derecho de amparo en una reunión anterior, sostuvo que la regulación de dicho derecho implicaba su limitación, tal como después se comprobó en los hechos por sentencias que se produjeron en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en la propia Justicia. Entonces, aquí lo que estamos viendo es que, en realidad, se está dejando de lado nada menos que aquello que hace a las garantías constitucionales, más allá de los temas técnicos o de lo que pueda ser la discusión sobre la ampliación o no de un concepto monopólico.

En definitiva, creo que el artículo 1º es muy importante porque limita el alcance de la ley, pone fuera de la regulación todo lo que significa la modernidad y, además, excluye los servicios del protocolo de Internet que son los que van a hacer diferencia en el mundo competitivo. Y cuando esos servicios se excluyen, se reservan en forma inconstitucional -por la ampliación de cuatro monopolios, como decía el ingeniero de León, sin las mayorías necesarias de la Asamblea General- en manos de una empresa del Estado. Esto se podrá compartir o no, pero los procedimientos y el respeto a la Constitución y a la ley son muy importantes porque después, como advertían muchos especialistas, todo recae en la responsabilidad del Estado. Hay que tener en cuenta que cuando alguien siente que está siendo lesionado en su derecho directo, personal y legítimo, según los principios que establece la Constitución, puede impugnar no solo la ley sino además puede ejercer sus derechos llamando a responsabilidad al Estado por la vía legislativa. Entonces, no llego a darme cuenta del porqué. Más allá de que se comparta o no esa visión de exención monopólica, ¿no se regula adecuadamente y en forma mucho más reducida? Después esa propuesta se votará o no, pero lo que estamos haciendo es agregar una cantidad de elementos y de decenas de artículos que van a ser la fuente de enormes dificultades, sin perjuicio de este artículo 1º, que no lo vamos a acompañar -obviamente- porque lo que nos indica es que todo lo que es modernidad no está acá, que todo lo que vamos a regular no está en el Protocolo Internet. ¿Y en manos de quién queda el Protocolo Internet? Lo trasladamos a manos de un ente del Estado. Puede ser una filosofía, una idea, que se compartirá o no. Pero en esta iniciativa, este artículo 1º, en estas condiciones, no puede ser compartible, no solo desde el punto de vista tecnológico -como lo he dicho-, sino porque, además, las voces más autorizadas -cuyas opiniones no necesariamente serán compartidas- del Derecho Comparado, Constitucional y Administrativo nos advierten sobre el camino que estamos recorriendo en el sentido de que no es el más adecuado; por lo menos eso es lo que nosotros compartimos.

Entonces, señor Presidente, quiero dejar constancia de que este artículo 1º no lo voy a acompañar porque hace a la filosofía de la ley -con todo lo demás que vamos a agregar, más allá de las eventuales incomodidades que podamos causar por hablar un poco en cada uno de los artículos-, al contenido básico de la filosofía de este proyecto de ley. Es con ese argumento que hacemos este aporte, señalando nuestra visión negativa acerca de esta iniciativa.

Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR HEBER.-** Lástima que el señor Senador Couriel no estaba presente al inicio de esta sesión de la Comisión, cuando manifesté nuestra voluntad de no demorar gratuitamente el proyecto, más allá de que algunos artículos merecen una discusión y una respuesta por parte del Poder Ejecutivo, y este es uno de ellos.

Más que sentenciar desde ya, me gustaría aprovechar la circunstancia de que está presente la gente del Poder Ejecutivo para que me definan algunas cosas. No entiendo por qué el Poder

Ejecutivo va en esta línea de razonamiento. Inclusive, me gustaría que trataran de convencerme; en esto nadie tiene la verdad absoluta.

El artículo 1º establece básicamente lo que no constituye objeto de regulación de esta ley -algo mencionaba al respecto el señor Senador Abreu-; inclusive, más adelante, a lo largo del proyecto reitera lo mismo en otros artículos. Entonces, me interesaría escuchar una opinión acerca de por qué se elige este camino. Al ingeniero De León, que estuvo acá presente -quizás ustedes hayan leído su intervención-, le hice una pregunta relacionada con el tema del monopolio o no de Antel, lo que figura en un artículo que está más adelante. Acá hay una definición, que es la separación, la no convergencia. Después veremos el caso de Antel, pero no es en este artículo. Aquí, concretamente, se establece la no convergencia. La pregunta es: ¿Por qué la no convergencia? También se señala que no son objeto de regulación de esta ley las redes y servicios de telecomunicaciones; también excluye el comercio electrónico y la difusión en circuitos cerrado.

En consecuencia, este es el primer paso que se da, definiendo que no son objetos de esta ley los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de Protocolo Internet; justamente, sobre este tema me gustaría escuchar una explicación acerca de por qué no. El ingeniero De León habló de cuarta generación de regulación, y nosotros todavía no terminamos la primera. Me gustaría que se hablara un poco sobre todo esto y se dijera el porqué de la no convergencia, que es lo que establece el artículo.

Este es uno de los temas que me genera muchas dudas en este proyecto de ley y lo condiciona; me parece que el artículo 1º es clave en ese sentido.

**SEÑOR DE COLA.-** Buenas tardes a todos.

Voy a comenzar explicando que lo que se busca con el artículo 1º es establecer el alcance, es decir, quién estará regulado por este proyecto de ley. Al respecto, en el Derecho Comparado se pueden buscar dos estrategias posibles cuando se realiza un marco normativo de estas características, es decir, todo lo que tiene que ver con radiodifusión, con servicios de comunicación audiovisual en general y telecomunicaciones. Hay países que han elegido elaborar una única ley que contemple todo y otros -por ejemplo, es tradición europea- donde hay leyes específicas: una para lo que es el servicio de comunicación audiovisual -lo que podríamos llamar contenidos en general- y otra para lo que son las redes de transporte, es decir, la telecomunicación entendida como la parte más dura, la que no tiene que ver con los contenidos sino con toda la infraestructura necesaria para poder transportar las comunicaciones, entre ellas, las que puedan corresponder a servicios de comunicación audiovisual. La estrategia por la que el Poder Ejecutivo se decidió es, justamente, esta última: la de optar por leyes específicas y separadas, dada la complejidad que sin duda tiene el tema. Fíjense que este proyecto de ley es solamente de servicios de comunicación audiovisual y contiene cerca de 180 artículos; si además contuviera todo lo que corresponde a redes de telecomunicaciones, quizás sería el doble de lo que es actualmente. Por otro lado, como sucede en el caso de otros países, no tenemos un punto de partida sólido donde se pueda construir una legislación unificada. Por esta razón, el literal B) aclara expresamente que esta no es una ley de telecomunicaciones, porque no toca los aspectos que tienen que ver con la prestación de servicios de transmisión de datos, de telefonía, de banda ancha y ese tipo de redes.

Asimismo -y por las dudas-, dado que actualmente, mediante la tecnología, por ejemplo, de la televisión digital, a través de aplicaciones interactivas, es posible acceder a transacciones realizadas desde el control remoto del televisor y eso se podría entender que dado que se hace por medio de un servicio de comunicación audiovisual, la parte correspondiente al comercio electrónico -es decir, a lo que regula la transacción comercial que se está realizando- estuviera cubierta por esta ley, se aclara que no, que esta iniciativa no atenderá aspectos que tengan que ver con el comercio electrónico, los que, eventualmente, se regirán por las leyes que ya existen en nuestro marco normativo. O sea que con este proyecto de ley no vamos a innovar en materia de comercio electrónico.

También se excluye la difusión privada para recintos cerrados, como es de estilo; es algo que no corresponde, dado que lo que interesa es regular la difusión pública de los contenidos y no cuando están limitados, por ejemplo, a un condominio de propietarios, a un edificio, etcétera.

Finalmente, la exclusión de los servicios que sean prestados mediante protocolo de Internet obedece a que, a diferencia de lo que es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual, prestados a través de la radiodifusión y las redes clásicas de telecomunicaciones donde hay profuso Derecho Comparado a nivel internacional y hay fuentes a las que se puede recurrir, dado que están avaladas por distintos organismos internacionales de libertad de expresión y de derechos humanos como, por ejemplo, la legislación europea, la de Estados Unidos, de Canadá, etcétera, en esta área no hay fuentes a las que recurrir; de hecho, a nivel internacional, recién están comenzando a aparecer las primeras aproximaciones a la regulación de Internet o a lo que, de alguna forma y a través del protocolo de Internet, es difundido. Recién se han realizado algunos intentos en la Unión Europea para establecer un marco regulatorio que abarque también este tipo de servicios que se difunden a través de las redes de Protocolo Internet, pero no tenemos ese respaldo internacional -llamémosle así-, fuentes para hurgar en lo que se puede hacer, en los estilos y todo lo demás. Entonces, al ser un tema muy reciente y que todavía no tiene suficiente consenso, entendimos que no era oportuno incursionar en ese aspecto en este momento, dado que abriríamos, a su vez, un debate sobre el que no hay un consenso internacional o antecedentes en los cuales inspirarse.

Es por todo esto que se establece claramente el alcance de lo que pretende regular esta iniciativa y excluye estos elementos, señalando claramente que esta es una ley de servicios de comunicación audiovisual y no una ley de telecomunicaciones. Tampoco es una ley que afecte el comercio electrónico que, hoy por hoy, puede realizarse a través de servicios de comunicación audiovisual, y tampoco va a alcanzar a los servicios que se prestan a través de Internet.

**SEÑOR HEBER.-** Trato de conocer la opinión del Poder Ejecutivo acerca de este asunto. Planteo esto porque, a mi juicio, este artículo define qué es lo que va a regular y qué no. Pero, además, define la no convergencia.

Cuando el ingeniero de León estuvo aquí, le pregunté si había algún país en el mundo que estuviera en esta tesis, es decir, que los que se dedican a prestar servicios audiovisuales, se dediquen solamente a eso, y que los que prestan servicios de telecomunicaciones, ofrezcan únicamente eso, y me contestó que no hay países que hagan esta división.

Por tanto, me parece -esto sin perjuicio de que como no es una ley de telecomunicaciones, no es eso lo que pretenden- que podríamos establecer una legislación que apunte a la convergencia. Después vamos a ver que esto lo tiene Antel y los demás no, pero esa es otra pregunta. La definición es que quienes cumplen servicios de telecomunicaciones no dan servicios audiovisuales. Según lo que nos dijo el ingeniero de León, esto no existe en ninguna parte del mundo. Es más, se está tratando de fortalecer algunos servicios porque la competencia está analizando los sistemas que son competitivos y, realmente, buscan que la competencia sea leal en los servicios que brindan unos y otros, y que son de diverso tipo.

Entonces, si El Poder Ejecutivo entiende que esto tiene que estar separado pregunto: ¿Por qué razón? ¿En qué ejemplo? Se nos dijo que la estrategia es hacerlo por leyes separadas. Bueno, podrá haber leyes separadas, pero la definición de la convergencia ya puede establecerse en la ley y después seguiremos adelante.

Primero nos dice que no es una ley de telecomunicaciones, pero después dice que en lo que refiere a IP hay consenso internacional.

Lo que estoy preguntando es: ¿el Poder Ejecutivo entiende que no tiene que convergir o que debe hacerlo? Esa es la pregunta.

**SEÑOR ABREU.-** Creo que es muy atinada la pregunta realizada por el señor Senador Heber.

En realidad, no sé cuál es la ubicación conceptual que se tiene desde el Poder Ejecutivo en cuanto al alcance de este proyecto de ley.

Voy a reiterar lo dicho por el Ministro: «El proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual se inscribe dentro de una política de comunicaciones». Así que si el Ministro dice que es una política de comunicaciones, está claramente relacionada con las comunicaciones dentro de las limitaciones y acotaciones que le hace la propia norma. Al respecto, dijo que la política de comunicaciones se compone de una serie de elementos que no han cambiado en los últimos años y da una línea en ese sentido, refiriéndose a sus cuatro objetivos. El primero es asegurar el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones de calidad. El segundo es el impulso de la tecnología en todas las comunicaciones, teniendo como factor fundamental la digitalización. El tercer objetivo es promover la industria nacional y el cuarto es promover un Sistema Nacional de Medios de Comunicación en el país con la característica de contemplar la diversidad, el pluralismo, el equilibrio entre los sectores, etcétera.

Más allá de lo que se pueda pronunciar acá, me quedo con la voz del Poder Ejecutivo y del Ministro: este es un proyecto de ley de comunicaciones y, si es así, las inquietudes del señor Senador Heber son absolutamente compartibles. Se excluyó de esta iniciativa al protocolo de Internet y quienes tratamos de estudiar el tema -aunque no lo conocemos- pudimos constatar que la banda ancha es mucho más que Internet. El uso de la banda ancha en la definición de protocolo de Internet incluye la IPTV, televisión lineal, TV a demanda y otros servicios de comunicaciones de abonados en redes de calidad garantizada, llamadas fijas y móviles, SMS, MMS y otros servicios similares de extremo a extremo, Netflix, la computación en la nube, teleeducación, telesalud y similares, otros servicios con calidad garantizada y, en Internet, contenidos web, correo, Skype, WhatsApp y otros servicios con calidad no garantizada. Todos estos servicios están excluidos de la iniciativa. Si esta es una ley de comunicaciones, como dice el Poder Ejecutivo, está claro que, en el ámbito de las comunicaciones y la modernidad, al excluir el protocolo de Internet se están dejando de lado todos los componentes que describieron con tanta precisión técnica los que entienden en el tema.

Más allá de esto, es evidente que se crea un monopolio real de la provisión de la banda ancha a favor de Antel; esto tiene que ver con una política de comunicaciones y telecomunicaciones. Se crea un monopolio real a favor de Antel en la difusión de contenidos audiovisuales de calidad en la única red que lo permite sin estar sujetos a esta ley. Fíjense que en la propia ley, Antel es el único operador que no queda inhabilitado para prestar simultáneamente los servicios de telecomunicaciones y comunicaciones. Hay un monopolio real en la prestación del *triple play* y del *quadruple play* soportado en la convergencia porque la facturación conjunta de servicios de red distinta no es *triple play* sino *quadruple play.* Además, se crea un monopolio estatal en el suministro de infraestructura de TVT a terceros y Antel ya está ofreciendo estos servicios. En función de la evolución de la difusión de los contenidos hacia la banda ancha en Uruguay, los cuatro monopolios reales que se crean a través de esta norma son de gran trascendencia y, obviamente, se contradicen con algunos de los aspectos no solo del Derecho Internacional sino de la Constitución de la República. Quiere decir que el ejercicio de la libertad de expresión pasará por los medios físicos sujetos a estos monopolios que se crean a favor del Estado.

Hago esta apreciación porque es muy importante aclarar la pregunta que atinadamente hacía el señor Senador Heber. Esta es una ley de comunicaciones que fija contenidos y competencias y excluye determinadas áreas de avanzada tecnología para dejarlas reservadas a un monopolio de Antel. Se puede compartir o no este criterio, pero es el corazón de esta norma.

El resto del articulado -que luego vamos a estudiar artículo por artículo- es de una excedentaria regulación e incluso tiene visos inconstitucionales como fue notado por los especialistas en el tema, lo que no es poca cosa porque la responsabilidad última es del Estado. Personalmente, me parece importante contraponer o, por lo menos, reiterar lo que dijo el señor Ministro aquí: se trata de una ley de comunicaciones, con determinados alcances y compuesta por cuatro elementos. Obviamente, cuando se excluye el protocolo de Internet estamos hablando de banda ancha fija, de banda ancha y de todos los demás aspectos a los que se refirieron los técnicos en profundidad días atrás y que nosotros recibimos con cierta dificultad y preocupación. Por algo ellos son técnicos en temas que nosotros no conocemos en profundidad.

Esta es la constancia que quería dejar. Lo que dijo el Ministro tiene un determinado alcance y para nosotros tiene otro. A nuestro juicio, según lo manifestado por el Ministro, se trata de una ley de comunicaciones.

**SEÑOR GÓMEZ.-** Voy a responder varias de las preguntas planteadas, particularmente la que ha realizado el señor Senador Heber a partir de la referencia a uno de los expertos que participó en las audiencias. Debo decir -con el respeto que me merece el ingeniero De León, que además es un amigo-, que no es acertado lo que afirmó ante ustedes.

Rápidamente puedo citar en América Latina a México, Argentina y Perú, y en Europa, a España. Las directivas europeas están diferenciadas justamente entre las de telecomunicaciones y las de servicios de comunicación audiovisual. No tengo que repasar mis apuntes para saber que, ante la pregunta de si existen países que hayan optado por un modelo de legislación separada para telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual, hay numerosos ejemplos en todos los continentes, tanto en América del Sur, como en América Latina y en Europa.

Concretamente, España -que es uno de los modelos que utilizamos- y las directivas europeas en general, más allá de que existe la convergencia y que la tecnología efectivamente va aproximando los soportes y los contenidos, señalan que estamos hablando de objetos de regulación y servicios muy diferentes. De hecho, esa separación también se puede ver a nivel internacional. Las telecomunicaciones son objeto de la Organización Mundial del Comercio porque básicamente son un comercio de bienes y mercancías; en cambio lo que está vinculado al servicio de comunicación audiovisual es regulado por Unesco, ya que tiene que ver con cultura, identidad y libertad de expresión, que ha sido uno de los temas tratados aquí en particular. Como los servicios de comunicación audiovisual no son solamente mercancías y no valen las reglas de mercado, la OMC ha establecido una excepción regulatoria para ellos, en tanto se reconoce que son servicios distintos. Ese es el fundamento por el cual el Uruguay, siguiendo la experiencia internacional -particularmente, la europea-, ha decidido optar por un régimen regulatorio que, si bien no niega la convergencia, se establece en dos legislaciones separadas con numerosos ejemplos europeos y latinoamericanos.

El otro aspecto que quiero destacar -para reafirmar lo que planteaba el señor Senador Heber- es que este artículo no tiene nada que ver con los monopolios. Como se ha mencionado aquí, debo señalar que puede haber argumentos de oportunidad o de conveniencia, pero no hay fundamentos para afirmar que esto establece algún tipo de monopolio o discriminaciones entre operadores de telefonía. Es más, quisiera dejar muy claro que este artículo no impide el *triple play* o que otras empresas telefónicas ofrezcan televisión por IP, por lo cual considero que las aseveraciones que se han escuchado durante las audiencias no tienen fundamento.

Justamente, sobre el protocolo de Internet puede haber una confusión porque los señores Senadores no son técnicos. No estamos hablando de fibra óptica, sino de un soporte que puede utilizarse a través de tecnologías físicas, como el cable de fibra óptica, y también inalámbricas. Particularmente, las empresas Claro y Telefónica ofrecen servicios de televisión por IP utilizando el móvil, no solo en la región y en el mundo, sino también en el Uruguay. Quiere decir que ya ofrecen servicios de comunicación audiovisual que no están regulados y van sobre protocolo de Internet. Por lo tanto, este artículo no solo no establece ningún monopolio formalmente, sino que, además, no es discriminatorio. Todas las empresas telefónicas -incluyendo a la estatal y también a las privadas- van a quedar fuera de la regulación y no tienen impedido ofrecer servicios de comunicación audiovisual, como la cuarta generación de celulares, ni tampoco hacer *triple play*.

**SEÑOR DE COLA.-** Complementando lo que acaba de mencionar Gustavo Gómez, quería referenciar lo siguiente.

El tema de la convergencia, en todo caso, puede estar vinculado al artículo 56, que viene más adelante, en el que se establece una política de lo que se puede denominar «separación de mercados». Esto tiene que ver con reglas de anticoncentración y no con aspectos de la convergencia. En ese mismo artículo, como lo veremos en su momento, se habilita la convergencia comercial, que es una de las tantas formas que adopta la convergencia en el mundo.

No quiero aburrir a los señores Senadores ni entrar en una discusión sobre el tema de la convergencia porque, además, es otro de los términos en los que no hay consenso sobre su significado. Simplemente señalo que existen múltiples convergencias: tecnológica, de negocios, comercial, de protocolos, de servicios, y, en este mundo de la tecnología altamente complejo y

competitivo, cada actor que se desenvuelve en esta industria intenta definir el término según convenga a sus intereses. Lo más aceptado es la convergencia en el sentido de que pueda haber múltiples servicios prestados a través de múltiples plataformas, que permitan ser recibidos en múltiples dispositivos o terminales. Nada de ello está impedido por esta normativa; no es su objetivo.

Yendo a conceptos más específicos, y ante alguno de los comentarios hechos por el señor Senador Abreu, cuando hace mención a que quedarían fuera de esta normativa los SMS, el correo electrónico, Netflix, a los cuales agregaría a Youtube, Facebook o Twitter -cualquiera de esos servicios-, la respuesta es un contundente sí; el objetivo es que queden fuera de la regulación porque no se pretende regularlos. Nuevamente señalo que no hay antecedentes suficientes en el mundo de marcos regulatorios que regulen este tipo de servicios. Por eso entendimos que no es oportuno incursionar en ese aspecto en este momento.

Dado que se ha hecho referencia a la presentación realizada por mi colega De León en la sesión pasada, consulto al señor Presidente si considera adecuado ingresar en el análisis de temas como el del monopolio o no monopolio en particular o si lo dejamos para más adelante.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Pasaríamos directamente al articulado.

**SEÑOR DE COLA.-** En su momento quisiera hacer algunas reflexiones sobre lo que planteó el colega, pero adelanto que discrepo con varias de las afirmaciones que realizó, aunque por supuesto manifiesto el mismo respeto que señaló Gustavo Gómez, ya que lo conozco desde hace muchos años.

**SEÑOR ABREU.-** Quienes no tenemos especialización técnica en estos temas y nos enfrentamos a una discusión muy fuerte, en particular, cuando estamos frente a expertos que tienen una conocida versación o conocimiento y manifiestan una clarísima incompatibilidad en los conceptos respecto a la interpretación de la ley, quedamos realmente desconcertados. Cuando se dice que no es acertado lo que dijo un técnico, lamentablemente tenemos que ver si el técnico que invoca estos temas tiene o no la base suficiente; agrego que, además, es conocido por los presentes porque nuestro país es muy chico.

Cuando hablamos de la creación de cuatro monopolios y de todo esto, incluimos a los directos y a los indirectos, como el monopolio real de Antel sobre las redes de banda ancha fija. Al respecto, el contenido de calidad, pago o libre, tiende a que Uruguay se ubique en el mundo de las comunicaciones por Protocolo Internet en la banda ancha fija que provee alta velocidad y parece que Antel es el único operador que queda habilitado para prestar el servicio. El contenido transportado sobre la red de banda ancha fija de Antel no está sujeto a esta norma. Al parecer, tendrá el monopolio de la producción de estos contenidos de alta calidad.

Mi pregunta simplemente es: ¿qué opina el Poder Ejecutivo? ¿Se está trabajando sobre una exclusión de carácter técnico para que el mercado sea dinamizado en la competencia, o para que el mercado sea limitado por monopolios directos o indirectos de los servicios de las empresas públicas?

Esa pregunta es muy concreta.

**SEÑOR DE COLA.-** Voy a intentar contestar en forma breve la pregunta del señor Senador Abreu en el sentido de que deberíamos analizar completamente la presentación y la tesis que vino a plantear aquí el ingeniero Omar De León, al cual sin duda, reitero, le tengo muchísimo aprecio. Lo conozco desde hace muchísimos años, fuimos colegas en la Facultad de Ingeniería por la década del 80 como docentes; luego tuve relación con él cuando asesoró a Antel en la época en que la contadora Rosario Medero era Presidenta y lanzó la parte de transmisión de datos en el Uruguay a través de este organismo. Y ahora, más recientemente, lo he encontrado nuevamente en tanto participo del Observatorio de banda ancha de la Cepal, de la cual el ingeniero De León es consultor, y en tanto asesora a Nuevo Siglo, el operador de televisión cable para Montevideo. Por lo tanto, me une un largo vínculo con él, lo respeto mucho pero -como mencioné en mi intervención anterior- tengo que discrepar porque considero que parte de algunas premisas no son correctas o, por lo menos, son opinables.

La primera premisa opinable que dice el ingeniero De León es que la tendencia mundial en cuanto a la distribución de los contenidos es en banda ancha fija. Podría estar de acuerdo con el ingeniero De León en ese punto, en el sentido de que hay algunos principios de la física que podrían sustentar eso. Sin embargo, la tendencia a nivel mundial establece que la movilidad es la forma de distribución de futuro. O sea, los usuarios, hoy por hoy, utilizamos preferentemente equipamiento móvil para comunicarnos, como *tablet*, teléfonos inteligentes, celulares y todo ese tipo de equipamiento. O sea que estar atado a la disponibilidad de un cable o a un punto fijo de acceso -que es lo que se necesita para banda ancha fija- no es algo que los usuarios del mundo estén reclamando en este momento. Por tanto, posiblemente, la tesis sea exactamente al revés. Efectivamente, muchos analistas de la industria afirman que el futuro es inalámbrico y no alámbrico, como la banda ancha fija, o lo que intentó afirmar el ingeniero De León. Este es el primer punto.

Voy a dar un ejemplo concreto. En estos días todos han visto la promoción que ha lanzado Antel sobre su red inalámbrica de cuarta generación LTE, que permite ver los partidos del mundial en alta definición en sus dispositivos móviles. Efectivamente, eso es contenido de alta calidad en forma estable y es brindado por una red inalámbrica de cuarta generación.

Desde mi punto de vista, esto es opinable -creo que en estos temas nadie tiene la verdad absoluta- y a nivel mundial seguramente debe haber más cantidad de analistas que piensan que el futuro es inalámbrico, es decir, de banda ancha móvil y no de banda ancha fija. En el Uruguay hay al menos tres proveedores de banda ancha móvil, con lo cual difícilmente podamos hablar de que en esto se está estableciendo alguna clase de monopolio.

Posiblemente, los otros cuestionamientos que realiza el ingeniero De León se deduzcan de esta primera premisa, que no es compartida, por lo menos por mí. Él sostiene que la mejor banda ancha fija en el Uruguay es la provista por Antel, con lo cual se estaría generando un monopolio de hecho. Efectivamente, Antel tiene una banda ancha fija muy buena, es fibra óptica directa al hogar. En este momento estamos compitiendo cabeza a cabeza con Estados Unidos en velocidad de bajada al hogar en el acceso a Internet. La primera vez que vine a esta Comisión, luego de asumir el cargo de Director, fue para contestar una consulta del señor Senador Abreu. En aquel momento teníamos 1.7 MB por segundo de bajada y estábamos en el puesto 121 a nivel del *ranking* mundial. Hoy tenemos 22 MB por segundo de bajada y estamos dentro de los primeros cuarenta puestos a nivel mundial. Si tomamos ese mismo indicador en banda ancha móvil, es decir, a través de los teléfonos inteligentes, estamos terceros en el mundo. Desde ese punto de vista, también hay que aclarar que Antel no es el único proveedor de banda ancha fija en el Uruguay, dado que la empresa Dedicado también brinda ese servicio, usando una tecnología distinta a la fibra óptica.

Entonces, respecto a esos dos puntos de vista, en este artículo no hay vínculo con el establecimiento de alguna clase de monopolio, ya sea real o legal. Lo que sí hay es una exclusión de regulación y entiendo que en el futuro deberemos volver sobre esto, una vez que haya corrido más agua sobre el puente y estemos en condiciones de tener mayores puntos de referencia para discutir razonablemente una regulación para los servicios que se han brindado a través del Protocolo de Internet. Pero, reitero, en el artículo 1º no se establece ninguna clase de monopolio.

Con relación a los otros aspectos que menciona el ingeniero De León en los que podría estar configurado, al menos, desde el punto de vista jurídico, un monopolio, creo que es mejor discutirlos cuando lleguemos a los artículos específicos. Si le parece bien al señor Presidente, me gustaría discutir esos puntos cuando lleguemos a ellos.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Coincido con usted y me da la impresión de que en muchas de las interpretaciones que se dan, no en las jurídicas -que también son opinables pero en las que no tengo dominio- pero sí en las técnicas y en la conceptualización respecto de este proyecto de ley, hay presunciones de lo que se quiere hacer. Creo que esto es lo que se refleja en la intervención muy respetable del colega De León y de alguna otra gente.

Creo que el Gobierno del Frente Amplió optó por un camino legislativo de encare de este tema -que se refiere, justamente, a la comunicación audiovisual- partiendo de la base, en primer lugar, de que es cierto que estamos atrasados. Hay países que hace cuarenta o cincuenta años que tienen

legislación al respecto y son referencia en cuanto a la institucionalidad democrática. Entiendo que buena parte de la democracia tiene que ver con la institucionalidad, con el respeto a las instituciones, pero en buena medida había lagunas evidentes en este tema. Reconozco que Uruguay se constituyó con ellas; no critico lo que pasó. El otro día mencioné algo, no con la intención de criticar, sino para constatar que hay que mirar todos los temas con todos los sombreros y no simplemente con el que a uno le puede entrar mejor en la cabeza. Me refiero a la adjudicación discrecional de frecuencias y a la no existencia de un marco regulatorio, lo que no le hace ningún bien a la concepción de institucionalidad democrática que entiendo que el país necesita.

Entonces, el Gobierno optó por saldar una deuda histórica y generar un marco que diera la mayor garantía. En lo personal, estoy convencido de que esta ley es garantista en cuanto al enfoque general.

Sin duda, esto implica dejar el tema Internet de lado; esto es algo que he conversado con muchos amigos y coincido en que hay muy poca legislación y experiencia al respecto. Es más, el otro día estaba hablando con un empresario argentino que también tiene participación en Uruguay, quien me contaba sobre un desarrollo tecnológico que tiene una empresa de Suecia. Ellos van a meter en la nube decenas de miles de contenidos -películas y otras cosas- y la tecnología tiene que ver, justamente, con el acceso de alta calidad a esa nube y con vender servicios para ese acceso. No va a ser por red fija sino por aire. En las deducciones que hicieron algunos, hay un alto contenido de suposición porque la tecnología puede avanzar para un lado pero también para otro. Incluso coincido en que, por lo menos en Uruguay -y creo que en muy pocas partes del mundo-, no estamos en condiciones de avanzar hacia una regulación de los contenidos de Internet. Por lo tanto, creo que es un camino, que puede gustar o no; el resto son suposiciones. Coincido en que tal vez no sea en este artículo que haya que mencionar este asunto. Por eso, cuando el ingeniero De Cola preguntó sobre esto le dije que me parece que habrá que discutirlo cuando estemos analizando los artículos concretos que se vinculan a aspectos que pueden llegar a implicar monopolios. Eso no se incluye en esto, que es parte de una conceptualización. A nuestro entender -será compartible o no-, esta es una deuda histórica que la institucionalidad tiene con este país y que queremos saldar. Puede ser que dentro de cinco años estemos discutiendo otra ley; es algo perfectamente posible, pero hace cuarenta que estábamos en el debe. No nos metemos en determinados asuntos sobre los que no hay suficiente experiencia internacional; incluso, la velocidad de los acontecimientos puede hacer que no estemos en condiciones de tomar decisiones.

**SEÑOR ABREU.-** Señor Presidente: este tema es importante -no es menor- porque estamos hablando de las telecomunicaciones. Al respecto, quiero compartir con ustedes una experiencia. Hace unos años, en negociaciones con Brasil, este país quería reservar para su mercado los bienes de capital, las telecomunicaciones y la informática. En ese tiempo planteaba que debía haber una excepción para que no pudiera abrirse el mercado porque entendían que se encontraban en condiciones de desarrollarse tecnológicamente frente a los avances que pudiera tener la tecnología en la apertura y en la competencia. No vamos a entrar en detalles, pero podemos ver cuánto tenían de razón y cuánto debieron rectificar. Brasil y otros países no pudieron acompañar el avance de la tecnología al nivel que pretendían para la protección del mercado.

Entonces, acá se dice que tal vez dentro de cinco años cambiemos de criterio, pero nuestra preocupación tiene que ver con el hecho de que cerrar el mercado -más allá de las pequeñas aperturas que pueda tener- significa un desafío enorme respecto de la modernidad tecnológica a la que vamos a tener que enfrentarnos.

Si esto tuviera que ver solamente con la modernidad tecnológica, uno podría medir cuál es el grado de logro o fracaso de objetivos de este tipo, pero ocurre que esto también tiene un costo-beneficio que está mirado en función de monopolios directos o indirectos, o de la propia función de empresas públicas que asumen determinadas actividades y realizan enormes inversiones. Con absoluta transparencia hago mención al tema del propio Antel Arena, sobre el que nosotros no llegamos a entender cuál es el alcance de la ley en la que se ampara ese emprendimiento; lo que sí está claro es que se hará con el dinero del consumidor, de quien paga la tarifa y no tiene una contrapartida adecuada en materia de información. Más allá de si se crea o no un monopolio real de la banda ancha a favor de Antel, pienso que algún técnico nos deberá aclarar el asunto, porque existe una enorme distancia entre las posiciones técnicas, lo que nos crea más dudas y expectativas que las

que teníamos antes. Obviamente, respetamos el fundamento, el conocimiento y la experiencia de cada especialización.

En consecuencia, considero que es muy importante tener en cuenta que se trata de un proyecto de ley de telecomunicaciones, no por la vía de la consagración sino de la excepción. Además, veremos de qué manera va de la mano con la tecnología. Recordamos que el propio profesor Delpiazzo decía que es una iniciativa antigua. Recién el señor Presidente señalaba que de repente en cinco años la realidad nos pasa por arriba. Mientras tanto, los uruguayos, los que pagan las tarifas de Antel y todos los servicios, no saben realmente cuál es el grado de contribución que hacen ni adónde va su dinero. Lo único que debemos buscar es transparencia; lo demás no importa. No estoy en contra de la empresa pública sino del oscurantismo que implica que quien paga una determinada tarifa no tiene una contrapartida adecuada o que los servicios que se prestan están más allá de las propias competencias que tiene cierta empresa estatal, independientemente de la interpretación monopólica que se pueda tener. Es lógico que algunos la tengan en más y otros la tengamos en menos, sin que nos quepa empacho en decir que la empresa pública debe existir y competir.

Está claro que el tema es más de fondo. Más allá del *triple play*, del *quadruple play* y de si está equivocado Fulano o Mengano, la realidad es esta. Se trata de un proyecto de ley de comunicaciones y todo lo que es Protocolo Internet y la modernidad que significa avanzar en estos temas, están fuera. En realidad, lo que uno debe preguntar en nombre de un consumidor es: «Si está fuera, ¿quién me presta ese servicio y cuánto cuesta?» ¿Lo presto en forma competitiva o lo recibo simplemente por una vía indirecta a través de una exclusiva competencia de determinada empresa? Reitero que es un tema de fondo que ni siquiera es ideológico, sino de deformación de roles. Estamos hablando de adónde llegamos en un ámbito en el que la tecnología avanza en los niveles que estamos viendo y que hará, como dice el señor Presidente con toda razón, que quizás dentro de cinco años haya que modificar esta normativa.

Antel es el único operador que no queda inhabilitado para prestar simultáneamente telecomunicaciones y servicios de comunicaciones. La gran pregunta es: ¿La modernidad estará asegurada? Si no lo está y el atraso está consagrado, ¿quién lo financia? Lo financia el dueño de las empresas, que es el único que no tiene sindicato: el ciudadano.

**SEÑOR GALLINAL.-** No puedo votar en Comisión porque no la integro, pero desde ya adelanto que en Sala votaré negativamente del primero al último de los artículos porque el proyecto de ley que estamos estudiando contraría violentamente mis principios liberales, democráticos y republicanos.

En consecuencia, jamás podría acompañar una ley que, como bien dijo el actual Vicepresidente de la República en la segunda vuelta electoral de las últimas elecciones en respuesta a algunos planteamientos que se habían hecho en este sentido, la mejor ley de medios es la que no se aprueba. Y yo comparto totalmente el razonamiento del Vicepresidente…

**SEÑOR ABREU.-** Y el Presidente.

**SEÑOR GALLINAL.-** El Presidente dijo otra cosa parecida.

De modo que yo, en ese sentido, discrepo sustancialmente y voy a hacer todo lo que esté a mi alcance para impedir la aprobación de la ley, aquí en Comisión y en el Plenario del Senado, pidiendo la palabra y las aclaraciones cuantas veces crea necesario, porque no creo que exista ningún tipo de reglamentación que nos pueda impedir ejercer libremente nuestros derechos, nuestras responsabilidades y nuestras obligaciones; en realidad, más que derechos son responsabilidades y obligaciones. Cuando se ataca el sistema democrático a través de una ley y, además, ello se hace utilizando mayorías de las que se carece -porque la ley exige mayorías especiales-, nosotros tenemos que apelar a todos los recursos que estén a nuestro alcance para impedir que esto suceda. Y quiero creer que si estuviéramos en la situación inversa y a quienes hoy son Gobierno les tocara impedir la aprobación de alguna norma que vulnera el sistema democrático, harían otro tanto.

Quiero decir también que, a mi juicio, hay una equivocación en el Poder Ejecutivo en cuanto a entender que nosotros cuestionamos la regulación separada de los servicios de comunicación audiovisuales y de los servicios de telefonía o trasmisión de datos. La regulación se puede hacer por separado o en una misma ley; eso no es motivo de objeción. El problema que nos genera esta ley es que al hacer una regulación parcial, que no es tan parcial -como lo voy a decir ahora con respecto al artículo 1º-, se deja una serie de incertidumbres respecto a la forma en que se van a prestar un conjunto de servicios que ya están en actividad y otros que vendrán en el futuro.

Así, por ejemplo, creo que el artículo 1º es muy importante, en primer lugar, porque está contenido en el Título I, denominado Disposiciones Generales. Las Disposiciones Generales son normas que abarcan a toda la temática que se pretende abarcar mediante esta ley. En segundo término, me parece que el artículo 1º tiene un *nomen iuris* que, de por sí, ya le da una jerarquía especial. Dice: “Objeto de la ley”. Definir el objeto de la ley en el artículo 1º significa intentar establecer con particular precisión qué está alcanzado y qué no está alcanzado a través de una ley. Y al definir lo que está alcanzado dice que la regulación de prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual, etcétera. Pero lamentablemente, en la medida en que después avanzamos en el estudio del proyecto, advertimos que los servicios de telefonía y trasmisión de datos están comprendidos, porque para ellos se establecen permisos, previsiones e incompatibilidades. Entonces, el objeto de la ley no es solamente lo que expresa el inciso primero del artículo 1º. El objeto de la ley es mucho más amplio, y quizás aquí ya quede demostrado de por sí, en primer lugar, que no hay mejor ley que la que no se aprueba, y en segundo término, que en caso de aprobarla, no se haga con recortes de tal naturaleza que, al final, se termine regulando en forma indirecta lo que, aparentemente, en la ley no estaba comprendido.

Quiero agregar algo que decía en la sesión anterior y que me parece que es muy importante, porque no es por capricho ni es por el mero ejercicio de la oposición que uno dice que va a votar en contra de todos los artículos, del primero al último. No es por capricho que uno dice que no son cinco años sino nueve meses; dentro de nueve meses el país tiene diferentes mayorías parlamentarias y esta ley va a quedar derogada.

No tengo absolutamente ninguna duda de que en caso de que en octubre y noviembre suceda lo que nosotros aspiramos que ocurra, este proyecto va a quedar sin efecto. De manera que no van a ser cinco años.

Lo que sí digo es que este tema es una unidad. No se puede analizar el artículo 1º sin estudiar las otras disposiciones. No se puede decir que vamos a dejar para más adelante el estudio de los monopolios. El señor Presidente así lo propuso si es que se crean monopolios a través del presente proyecto de ley; el Poder Ejecutivo dijo que sí se crean. Pero no se puede actuar así omitiendo detenerse en esos temas en el análisis del artículo 1º, que es el que da el pie para que estas cosas sucedan.

Creo también, señor Presidente, que no se puede, por más que se pertenezca al Poder Ejecutivo y que se tengan mayorías respaldando, subestimar a los integrantes de la Comisión y decirnos que hay equivocaciones que cometemos porque no somos técnicos. Me parece que es una falta de respeto para los integrantes de la Comisión. Es como si nosotros dijéramos que se crean instrumentos que son limitantes de las libertades pero como, por ser técnicos, ignoran lo que es el Derecho y la democracia, no es de su responsabilidad. Es verdad que no somos técnicos, pero sí tenemos el concepto muy claro de que esto es una unidad y de que este proyecto de ley está bien pensado, regula el contenido de la información y también limita el acceso a los instrumentos de comunicación. Cuando el señor Senador Heber señala que no es que se regule por separado, sino que aquí se establece como principio la no convergencia, cuando en el mundo desarrollado se avanza hacia la convergencia -es decir, hacia la posibilidad de la prestación simultánea de servicios de distinta naturaleza-, lo dice amparado en el artículo 1º pero también en otras disposiciones del proyecto de ley. Entonces, merece una respuesta.

Estoy convencido de que en el artículo 1º se crea un monopolio por omisión. Los monopolios se pueden crear por una definición expresa o también por omisión. Cuando se dice que los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de Protocolo Internet no son objeto de regulación en

esta ley, por omisión se está regulando el Protocolo Internet. Aclaro que no tengo problema en que se cree un monopolio, más allá de que pueda discrepar filosóficamente con su existencia. Pero si se crea un monopolio lo primero que debe tener presente cualquier Parlamento es que la Constitución de la República establece una mayoría especial para ello. Además, es obligación del Legislador, en la misma medida en que crea el monopolio, establecer la forma de acceso a los servicios que se monopolizan. De otra manera, como no se regula y se lo excluye, cuando en el día de mañana cualquier empresa que presta servicios de comunicación audiovisual, de transmisión de datos o de telefonía quiera acceder al Protocolo Internet, ¿Antel está obligado a permitirle el acceso? No, no está obligado, porque no hay ninguna ley que lo establezca y porque, como tiene el monopolio, decide si lo permite o no. Me dirán que Antel no va a tomar una decisión tan grosera como la de impedirle a una empresa acceder al Protocolo Internet. No, obviamente; le va a cobrar una tarifa, y es en función de esa tarifa que se establecen los impedimentos correspondientes.

Entonces, cuando el señor Senador Heber dice que hay un monopolio que está referido al Protocolo Internet y que se limita a las posibilidades de convergencia, lo hace en función del monopolio que se crea por omisión en el literal A) del artículo 1º en conjunción con lo establecido en el artículo 48 del proyecto de ley que dice: «Las personas físicas o jurídicas que son titulares totales o parciales de servicios de comunicación audiovisual no podrán ser, a su vez, titulares totales o parciales de cualquier permiso, autorización o licencia para prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos» y viceversa. En consecuencia, allí se establece una limitante, se establece la imposibilidad de acceder, pero también surge muy claramente que la única persona jurídica que -según la definición del artículo 48 en correspondencia con las definiciones del artículo 3º donde están establecidas cada una de las definiciones: qué es ser titular, qué es una concesión, qué son los servicios de telecomunicaciones- no está excluida de la prestación simultánea de ambos servicios es Antel, porque es la única que no tiene un permiso, una autorización o una licencia para prestar servicios de telecomunicaciones de acuerdo -repito- a las definiciones del artículo 3º; tiene una ley que es distinto a lo que se establece en el artículo 3º.

Evidentemente, aquí no solo hay un freno al desarrollo -no voy a ingresar en el tema de los contenidos porque eso figura en otros artículos- sino que hay también una monopolización que limita la libertad de acceso a la información y la libertad de expresión en tanto la plataforma más importante que tiene el mundo de hoy en materia de trasmisiones, y que aparentemente va a tener el mundo del futuro, es el Protocolo Internet.

Me parece que el artículo 1º echa por tierra todas las posibilidades de buscarle la vuelta a los demás artículos para ver si, de alguna manera, podemos elaborar una ley más potable. Quizás sea una posición personal, pero creo que a partir del artículo 1º es imposible pensar en la posibilidad de votar afirmativamente este proyecto de ley por más que intentemos, a través de la discusión, llegar a un acuerdo.

En definitiva, dejo marcada mi posición así como también -y muy claramente- que lo que el señor Senador Heber estaba planteando no admite otra conclusión a partir de la comparación de los diferentes artículos y ello significa ingresar en un terreno que va a abrir muchas heridas y no por casualidad, ya que -diría- el 85 % de las delegaciones que vinieron a la Comisión se pronunciaron en contra. Olvidémonos de los juristas que refieren a la parte constitucional -para mí, la parte más importante porque supone el recorte de las libertades-, pero no hubo quién pasara por esta Comisión -ya sean los propios prestadores de servicios y los canales del interior- que se manifestara a favor de este proyecto de ley. Creo que en algún momento deberíamos escuchar a quienes, siendo agentes importantes en esta materia, han dado una opinión de estas características.

Muchas gracias.

**SEÑOR ABREU.-** A través del artículo 1º se define esta normativa como una ley parcial porque solo refiere a la radio y a la televisión.

A continuación voy a hacer un aporte para ver si estamos en la misma sintonía: esta parcialidad está consagrando varias desigualdades entre operadores nacionales actuales y futuros, públicos y privados, y nacionales y multinacionales. Quisiera formular una pregunta para ver si la

interpretación que le damos es esa. Aclaro que no solo es nuestra interpretación, sino también la que ha vertido en este ámbito la Cátedra de Derecho Administrativo.

El estatus jurídico de los operadores públicos dice que es más beneficioso, con privilegios, monopolios y prerrogativas exorbitantes -lo cual puede ser discutible-, pero mientras que limita a los operadores nacionales se excluye del régimen legal a las multinacionales que operan a través de Internet y que podrán hacerlo en todo el territorio sin restricción alguna. Es decir que esta ley no solo es parcial, a favor de determinado monopolio público, sino que además está directamente en contra de los operadores nacionales y deja la puerta abierta a las empresas multinacionales. Quisiera saber si se coincide con toda esta argumentación o no.

**SEÑOR DE COLA.-** Muchas gracias, señor Presidente.

Simplemente quería hacer un par de puntualizaciones. Si cuando se mencionó que el Poder Ejecutivo estaba faltando el respeto a los integrantes de la Comisión se referían a una intervención de quien habla, pido disculpas porque en ningún momento fue mi intención hacerlo ni cuestionar la posibilidad de que cualquier Legislador, tenga la formación técnica que sea, pueda expresarse libremente en esta Comisión; todas las opiniones son absolutamente respetables. Insisto: si eso fue lo que se entendió pido disculpas porque no tiene nada que ver.

**SEÑOR GALLINAL.-** Siempre creo, por principios, en el respeto, y no me parece que esa haya sido la intención; ni siquiera la del señor Gómez que fue quien dijo que por no ser técnicos no entendemos. Hay que tener cuidado porque si no lo que tenemos que hacer es eliminar el Parlamento y traer técnicos en cada área cada vez que se apruebe un proyecto de ley.

**SEÑOR DE COLA.-** Voy a hacer otro comentario que quizá sí sea un poco técnico, pero quiero referirme al acceso al Protocolo IP, que fue una de las cuestiones. Hoy el operador Movistar -que es de Telefónica- utiliza el Protocolo IP; el operador Claro -que es de América Móvil- utiliza el Protocolo IP; el operador Dedicado utiliza el Protocolo IP; el operador de Telefonía Internacional, Unitel, utiliza el Protocolo IP para trasmisiones telefónicas internacionales y ninguno de ellos necesitó la autorización de Antel ni le paga absolutamente nada por utilizar ese Protocolo, que es estándar, internacional y de acceso libre. En todo caso, se les paga a los fabricantes por los equipamientos que implementan, pero nunca a otro operador. Esta legislación tampoco lo establece en ese sentido; eso está claro.

**SEÑOR GALLINAL.-** No está vigente la ley.

**SEÑOR DE COLA.-** Pero este proyecto de ley no hace referencia a eso; no hay una restricción. El artículo 1º establece claramente que los servicios prestados por el Protocolo IP no son alcance del marco regulatorio propuesto por las consideraciones que se hicieron en su momento. Está excluyendo totalmente a todos los que utilizan el Protocolo IP.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1º.

(Se vota:)

- 4 en 6. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 2º.

**SEÑOR GALLINAL.-** Más allá de las discrepancias que ya he manifestado respecto al proyecto de ley, me parece que no corresponde, y se da de bruces con nuestro ordenamiento constitucional, establecer un sistema de interpretación propio de la norma para una ley en particular. Nuestra Constitución establece cómo se interpretan las leyes, ya sea cuando el Poder Legislativo decide hacerlo o cuando eso corresponde al Poder Judicial. Nunca vi que una ley indicara al Poder Judicial de qué forma debe ser interpretada y cuáles son las leyes o los tratados internacionales a los que debe darse primacía por encima de otros para llegar al fondo de la verdad o a cuál es la correcta aplicación de la ley. Es una

cuestión de principio y de lógica. Desde luego que el oficialismo utilizará las mayorías en la forma que entiendan conveniente, pero me permito señalar esta redacción: «Constituyen principios rectores para la interpretación y aplicación de esta ley las disposiciones consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos […] siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la Constitución de la República, en la legislación nacional o reconocidos por la jurisprudencia nacional». ¿Para qué se incluyó si de alguna manera se puede desconocer? Creo que sería mucho más sano no incluir nada sobre la interpretación de la ley porque todos los tratados y leyes que ahí se mencionan van de cajón, forman parte de nuestro derecho positivo, que establecer una redacción de estas características.

**SEÑOR GÓMEZ.-** En primer lugar, cabe aclarar que el objeto es dejar muy en claro que estos principios -fundamentalmente para la aplicación- deben ser adoptados por cualquier gobierno que aplique esta ley una vez aprobada. En ese sentido se entendió que había que ser más claros todavía en el espíritu de la ley.

En segundo término, debo puntualizar que esto está copiado casi textualmente de la Ley Nº 18.515 -votada por unanimidad, si no me equivoco, o por amplísima mayoría de los Legisladores en el período pasado- que despenalizó los delitos de desacato, difamación e injurias. Justamente, a partir de recomendaciones internacionales y el amplio abanico de organizaciones sociales y empresariales que estaban detrás de ese proyecto de ley, se incorporó un artículo casi exactamente igual a este para ratificar el interés de Legisladores por saber cuál era el marco normativo de estándares aplicados.

**SEÑOR ABREU.-** La interpretación de la ley y los principios rectores de la interpretación no pueden ser fijados remitiéndose a tratados internacionales, simplemente porque estos nos obliguen por ser nosotros ratificantes. De lo contrario, no nos obligan. De manera que no es del caso hacer la prevalencia de determinados criterios de interpretación. En este caso, en la ley y en el país debe prevalecer el respeto a la Constitución de la República.

Me queda una duda porque parecería que a veces no estamos al tanto de cuál es el sistema jurídico uruguayo. Se habla de criterios de interpretación de los tratados internacionales y se dice: «siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la Constitución de la República, en la legislación nacional o reconocidos por la jurisprudencia nacional». Quiero dejar constancia -aunque pueda ser un tema técnico- de que la jurisprudencia no es fuente de derecho en el país. Es decir, el sistema de la costumbre como fuente del derecho está en los sistemas de regímenes anglosajones, pero no en el país. De manera que la jurisprudencia nacional puede pronunciarse en forma absolutamente contradictoria cuando quiera y en todo momento, sin hacer con ello un criterio a seguir obligatoriamente. Lo vemos en las propias sentencias de la Suprema Corte de Justicia respecto de los derechos humanos y hasta de la propia Ley de Caducidad.

Sucede que la Justicia tiene un criterio independiente y puede tener una posición contradictoria sobre el mismo tema o cambiar de opinión. Nosotros no podemos ajustarnos como si la fuente de Derecho fuera precisamente la Jurisprudencia, porque no lo es, al menos en nuestro país y en todos aquellos que no hacen un seguimiento de lo que es el Derecho anglosajón. Digo esto porque estos temas son inconsistentes y diría que hay hasta una insistencia sobre los principios rectores de la interpretación, como si todos los días hubiera que recordárselos a quien interpreta o integra la ley. En realidad, hay dos procedimientos: la interpretación de la ley o la integración de la ley, cuando existen vacíos legales. Me remito a todo lo que nos ha enseñado Jiménez de Aréchaga en este sentido en cuanto a que no se trata simplemente de una cháchara, sino de la base de nuestros derechos fundamentales y su garantía.

En definitiva, no encuentro otra cosa que un sentido político en este caso, más allá de que se pueda tener una idea, y no sobre las resoluciones y los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esa «degenerada» comisión, tal como la calificaba el señor Chávez, pidiendo, entre otras cosas, que la República Bolivariana de Venezuela se retirara de ella. Aquí lo que debemos tomar como punto de referencia obligado son la Constitución de la República, el derecho y las normas que garantizan y dan libertad, y no unos criterios de interpretación que pueden ser muy respetables pero son exclusivamente de origen político y no jurídico y constitucional, que es lo que representa la

base y el capital que debemos salvaguardar con el Gobierno que sea, para no vivir la etapa de la intolerancia o la violencia de cualquier lado que sea.

Además, si no me equivoco, este artículo fue incorporado en la Cámara de Representantes a impulso de una emoción jurídica, pero no venía propuesto por el Poder Ejecutivo. Me parece que es absolutamente inconsistente con lo que para nosotros es la forma de interpretar las normas, los tratados internacionales, la Constitución y la ley.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2º.

(Se vota:)

- 4 en 6. **Afirmativa.**

Se pasa a considerar el artículo 3º, Definiciones.

Uno de los incisos de este artículo refiere a la ficción televisiva y dice: «es el género televisivo dedicado a la narración de relatos inventados. Su realización se basa en un guion dramático, con la participación de actores, directores y guionistas entre otros. Entre otras realizaciones, la ficción televisiva incluye películas para televisión, miniseries, series y telenovelas». En esta última frase proponemos intercalar «programas de animación» entre las palabras «televisión» y «miniseries».

Luego, en los programas de producción nacional, en el segundo párrafo se expresaba: «Se realicen total o parcialmente en el territorio de la República Oriental del Uruguay; y que la mayoría de los técnicos y artistas intervinientes en la producción». Se propone agregar "la mayoría de los" antes de la palabra "artistas", de modo que diría: «Se realicen total o parcialmente en el territorio de la República Oriental del Uruguay; y que la mayoría de los técnicos y la mayoría de los artistas intervinientes en la producción».

**SEÑOR HEBER.-** Cuando concurrió el doctor Delpiazzo nos expresó algo que me llamó la atención y me gustaría conocer la opinión de los asesores al respecto. El doctor Delpiazzo dijo: «Obsérvese que Uruguay es parte de la Unión Internacional de Telecomunicaciones que todos los años en su Asamblea anual actualiza su glosario conceptual, justamente, para ponerlo a tono con las nuevas tecnologías y los nuevos fenómenos que en esta materia van ocurriendo. Esas normas se incorporan al Derecho uruguayo porque nuestro país es parte de ese organismo y, muchas veces, ha ratificado por ley -lo hizo tres veces en los últimos años- esos anexos terminológicos. Aquí tenemos un centenar de definiciones que no solamente congelan algunos conceptos sino que muchas están mal. Por ejemplo, desde el punto de vista del Derecho Administrativo los conceptos de autorización, licencia y concesión, son todos definidos como habilitaciones cuando de hecho desde Sayagués Laso para acá, solo la autorización es un acto habilitante, la concesión da un derecho al que no lo tiene y el permiso es una concesión precaria. Entonces, si yo tuviera que hacer una recomendación diría: "Señores Senadores: 'Eliminen el artículo 3º porque claramente no solo va contra el progreso, sino que congela la posibilidad de avanzar'"».

Me parece que este es un concepto bastante fuerte como para que alguien que tiene conocimiento justamente en materia de legislación de telecomunicaciones y comunicaciones -un catedrático en esta materia- nos hace esta advertencia. Me gustaría escuchar algún comentario de parte de los asesores con respecto a estas afirmaciones tan contundentes.

**SEÑOR DE COLA.-** Luego voy a pedirle a la doctora Villalba que amplíe los aspectos jurídicos.

Este glosario es bastante más amplio que el que considera la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Hay uno o dos términos que se utilizan aquí que también se usan habitualmente y están contenidos en los glosarios de dicha institución. De todas maneras, la Unión Internacional de Telecomunicaciones no toca aspectos como la producción nacional, los audiovisuales, los auspicios y la publicidad. Nada de eso está contemplado en el glosario. Entonces, dado que en la práctica a veces

hay términos que pueden tener un significado distinto -en la publicidad eso es habitual; en este mercado se usan determinados nombres para las diversas formas de publicidad y en otros se utilizan otras denominaciones-, se creyó oportuno incluir este glosario para que queden claros en el ámbito de esta ley. O sea, los términos contenidos en los artículos hacen referencia a este glosario; se usan en función de estas definiciones y no de otras que pudieran existir a nivel del Derecho Comparado en otros países con otras costumbres.

Con respecto a los términos habilitación, concesión, permiso y licencia, generalmente no son alcanzados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que habla de atribución, autorización y asignación, que son conceptos distintos. Pediría a la doctora Villalba que nos ilustrara sobre ese tema.

**SEÑORA VILLALBA.-** En realidad, estuvimos leyendo los aportes de todas las personas que fueron invitadas a la Comisión, incluyendo la del doctor Delpiazzo, y efectivamente, desde el punto de vista jurídico, Sayagués Laso define determinados conceptos y establece cuál es el alcance de una autorización y de una concesión. Sin embargo, dado el carácter particular de los temas que están regulados por este proyecto de ley, se entendió pertinente establecer definiciones de tipo técnico, algunas inspiradas en lo establecido por la UIT, como decía el Director de Cola, y otras que no se veían alcanzadas por estas definiciones pero eran importantes a los efectos de entender la ley en toda su extensión para no entrar en discusiones sobre qué es una autorización o una licencia a estos efectos particularmente. Por ejemplo, entre autorización y licencia la única diferencia que existe es que en un caso estamos hablando de servicios de comunicación audiovisuales no satelitales que utilizan espectro radioeléctrico y en el otro no. Pero en ambos se trata de una habilitación que da la Administración. Esto es principalmente para determinados conceptos que tienen un carácter intrínsecamente técnico, a los efectos de que a la hora de ser aplicados por el ciudadano y por la Administración, se cuente con una definición que permita saber cuál es su alcance específico.

**SEÑOR ABREU.-** En el mismo sentido de la observación del señor Senador Heber y teniendo en cuenta el aporte de la doctora Villalba, creo que está claro que cuando entramos en el ámbito de las definiciones nos enfrentamos a una ley técnicamente defectuosa, como nos ocurre en el ámbito de las telecomunicaciones, donde podemos tener una apreciación técnica defectuosa porque es un tema que no manejamos. Lo cierto es que no corresponde que el Legislador defina, porque la definición en estos temas es arbitraria y corre el riesgo de quedar obsoleta inmediatamente y, entre otras cosas, ser interpretada de forma distinta, ya que es producto de la visión de un momento en una actividad que registra un enorme proceso de modernización.

Por otra parte, las palabras del doctor Delpiazzo citadas por el señor Senador Heber son muy claras. Creo que lo que establece Sayagués Laso en su libro de Derecho Administrativo ha sido como una biblia en lo que respecta a la naturaleza de un acto de autorización. No corresponde hablar de acto de habilitación. Tal como afirma el doctor Delpiazzo, es incorrecto usar el término «habilitar» en todos los casos, porque mientras que la habilitación es un acto administrativo que habilita a una persona física o jurídica, pública o privada, a ejercer por poder jurídico o derecho preexistente lo propio de cualquier acto de concesión que crea un derecho de cabeza en alguien que no lo disponía hasta ese momento, la autorización se define como el acto administrativo que le confiere a una persona física o jurídica, privada o pública, un derecho o un poder que antes no tenía, mediante la trasmisión del ejercicio de un derecho propio de la Administración. Esto es de pura técnica jurídica y es la preocupación que nosotros manifestamos en primer término.

En segundo lugar, obviamente que este artículo 2º incurre en contradicciones con otras disposiciones legales, porque en el Parlamento hemos aprobado proyectos de ley como la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia, la Ley de Relaciones de Consumo e, incluso, sobre determinadas posiciones dominantes en el ámbito de la economía nacional. Tengamos en cuenta que, a veces, esas normas terminan siendo contradictorias con las propias definiciones de la organización internacional que, como decía muy bien el doctor Delpiazzo, las va actualizando. Entonces, en este tema quedamos atrasados.

En la página 7 del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes se hace referencia a «grupo económico»; es un agregado que le hizo la Cámara. Me parece que aquí hay una técnica y una visión absolutamente incoherentes, porque una cosa es el glosario y definir un conjunto o

grupo económico, qué se entiende tal cosa, y otra cuando empieza a desarrollar las normas que deben aplicarse e interpretarse para saber si existe o no un determinado grupo económico en el mercado. Aquí se dice: «Cuando una persona física o jurídica ejerza influencia significativa sobre otra o cuando dos o más de estas personas estén bajo la influencia significativa común de una persona física o jurídica, de forma directa o indirecta, se aplicarán las mismas disposiciones que para un grupo o conjunto económico». Observen señores Senadores y señores representantes del Poder Ejecutivo que esto no es una definición. Estamos en contra de lo que aquí se establece porque es un congelamiento en el ámbito de la tecnología; pero si se tratara de una definición de «grupo económico», nos parece que este tema ya ha sido legislado en lo que tiene que ver con las leyes del consumo, de la competencia, de abuso de posición dominante. Entiendo que no necesariamente tiene que estar coincidiendo con este tipo de contenido, que va más allá de un glosario, aunque también sostenemos que el glosario es inadecuado e inadaptable. Lo que pasa es que, seguramente, en la legislación nos ha ganado una especie de tendencia casuística que no está interpretada de acuerdo con cuáles son las normas referenciales en materia de grupo económico, competencia, factores dominantes, etcétera, que están vigentes en el país. Entonces, ya no se trata de una definición sino, simplemente, de una legislación en la que se comienza a ingresar en determinados aspectos. No entro en el resto, señor Presidente, ni en los mensajes publicitarios, ni en la música nacional, etcétera, porque ya algo de eso hablamos. Por ejemplo, se define música nacional de la siguiente manera: «Es aquella en la que el compositor, el autor de la letra o su intérprete son personas de nacionalidad uruguaya», etcétera. Fíjense ustedes la gran discusión que podríamos llegar a tener en materia de compositores de música nacional; por ejemplo, si Matos Rodríguez es o no el autor de La Cumparsita, o con el hecho de que Le Pera -como ustedes deben saberlo- era brasileño. De manera que con relación a Gardel y Le Pera, para los derechos de autor de la música nacional, muchos de los tangos del Uruguay deberían ser brasileños, en sintonía con el mundial que estamos viendo hoy.

Estoy diciendo esto para que ustedes vean que cuando entramos en definiciones nos metemos en rigideces conceptuales que nos van a provocar una enorme incomodidad para adaptar a la realidad lo que pensamos que técnicamente es una especie de verdad consentida por todos. Creo que esto va a ser -como muy bien decía el profesor Delpiazzo- un aporte que tiene mala técnica legislativa y que va a quedar rápidamente superado por la realidad tecnológica existente y por la que viene avanzando, más allá de los temas conceptuales.

Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 3º con las modificaciones propuestas por la Bancada del Frente Amplio.

(Se vota:)

- 4 en 6. **Afirmativa.**

Pasamos al artículo 4º.

(Intervención del señor Senador Gallinal que no se escucha.)

-No puedo sustraerme a la necesidad de comentar, más allá de las urgencias laterales que hay para aprobar esta iniciativa.

(Dialogados.)

-En cuanto al ámbito subjetivo, insisto en saber hasta dónde llega el alcance de esta ley, dado que no se incluye el Protocolo Internet, pone limitaciones a las empresas nacionales y de alguna forma libera a las multinacionales. ¿Es la contrapartida de un monopolio estatal frente a lo que para nosotros es la interpretación y la defensa de un interés nacional que más allá de la tecnología debemos regular de alguna manera? Las únicas limitaciones que hay acá son para las empresas nacionales. ¿Es así como lo estoy interpretando?

**SEÑOR HEBER.-** Además de las interrogantes del señor Senador Abreu acerca del alcance, la preocupación que hubo en Comisión refiere al ámbito subjetivo de la aplicación. ¿A quién se aplica?

En el mundo que estamos viviendo, la competencia en materia de comunicación audiovisual es muy intensa, y regular las radios y los canales uruguayos, teniendo en cuenta temas de contenido, limitaciones, espacios gratuitos, etcétera -tal como se apunta en el proyecto de ley- y estableciendo restricciones que no tendrán los canales internacionales, naturalmente que los deja en una situación peculiar. Mi amigo el Senador Gallinal me tomaba el pelo porque yo decía que le estábamos poniendo una pesada roca en la espalda a los medios nacionales para competir con medios internacionales muy poderosos. Por lo tanto, me gustaría que se hiciera algún comentario al respecto para saber si ven este peligro, porque la tendencia parece ser que irá bajando la predilección por los canales abiertos y todo el mundo optará por los canales de televisión por la vía IP. Para nosotros, la preocupación existe; son momentos en que está cayendo, incluso, la posibilidad de que la propaganda se concentre en los medios de comunicación masivos. ¿No estaremos haciendo que esto se vaya a lugares en donde no existe esta regulación y, por lo tanto, se correrá el riesgo de sacarlos del mercado y que no sean competitivos con canales a nivel internacional?

Estas son las preocupaciones que quiero plantear. Sin perjuicio de lo manifestado por el señor Senador Abreu, me gustaría saber cómo ven ustedes esta situación que, aunque en la actualidad no es una amenaza hacia este asunto, sí podemos tenerla mañana.

**SEÑOR DE COLA.-** Paso a aclarar las dos consultas formuladas.

En primer lugar, esto abarca tanto a los servicios de comunicación audiovisual que estén establecidos en Uruguay como a las señales extranjeras. De hecho, está bien claro en los literales B) y C) de este artículo.

El literal B) establece: «Los titulares de señales de radio o televisión que se encuentren establecidos en Uruguay o cuyas señales o servicios sean difundidos por los servicios incluidos en el literal A) del presente artículo». Esto quiere decir que, por ejemplo, una señal internacional de noticias, como la CNN, que es distribuida en Uruguay por diversos sistemas de televisión para abonados, está alcanzada por esta regulación. Luego veremos en qué artículos específicos se nota ese efecto pero, de hecho, está alcanzado.

Según el literal C), también quedan sujetos a la aplicación de este proyecto de ley «los titulares de servicios de comunicación audiovisual no establecidos en Uruguay que comercialicen sus servicios de manera parcial o total en Uruguay».

Claramente, ese es un servicio libre en el país y no hay forma de alcanzarlo por la legislación.

Otro punto importante que tiene que ver con el recíproco de esto es lo que se establece al final de este artículo: «Se consideran establecidos en Uruguay a los servicios de comunicación audiovisual y a las señales audiovisuales que tengan su sede principal en Uruguay o que la composición de su oferta de programas y señales audiovisuales esté dirigida principalmente al mercado uruguayo». Si ponemos como ejemplo una empresa fundada por uruguayos que intente no estar comprendida en este proyecto de ley y, por tanto, monte su sede en otro país y tenga programación y contenidos dirigidos al mercado uruguayo, en particular a los habitantes de la República, estaría alcanzada por la ley.

Quiere decir que el ámbito subjetivo de aplicación alcanza tanto a personas físicas y jurídicas nacionales como a extranjeros en tanto comercialicen sus servicios en Uruguay o sus señales sean difundidas a través de servicios que están en Uruguay. Ese es el alcance que se pretende dar.

No sé si contesté las preguntas formuladas por los señores Senadores.

**SEÑOR ABREU.-** Pongamos como ejemplo a CNN y a Telesur para tener un espectro bien amplio. ¿Son titulares de servicios de comunicación audiovisual establecidos en Uruguay? No. ¿Sus señales son difundidas por los servicios incluidos en el literal A) del presente artículo? No. Las señales se comunican, pero no son titulares de los servicios.

Después sí se establece que estarán dentro de la ley los «que comercialicen sus servicios de manera parcial o total en Uruguay». Quiere decir que se va a ver si determinados actores comercializan o no parcial o totalmente en Uruguay.

Luego, obviamente, la casuística los lleva a determinar «que tengan su sede principal en Uruguay o que la composición de su oferta de programas y señales audiovisuales esté dirigida principalmente al mercado uruguayo». Estoy tratando de razonar que esta casuística nos va llevando a que el Poder Ejecutivo va a estar en condiciones de decir que algunos están comercializando servicios de manera parcial o total. ¿Y qué quiere decir parcial? ¿Es un porcentaje? Quiere decir que ese porcentaje que yo defina como Poder Ejecutivo lo sujeto a las disposiciones de la ley. Si no comercializan servicios, ¿están fuera de la ley? Actualmente, ¿qué estatus tienen CNN y Telesur?

**SEÑOR GALLINAL.-** Con respecto a la pregunta del señor Senador Abreu, quiero poner el ejemplo de una empresa de comunicaciones que tiene una señal audiovisual pero no posee su sede principal en el Uruguay. En nuestro país se reciben señales audiovisuales que no están dirigidas específicamente al mercado uruguayo sino al mercado en general por lo que, obviamente, no caería dentro de la regulación. Para quien no conoce estos temas desde el punto de vista técnico es que vale la consulta realizada por el señor Senador. Me gustaría saber si se puede dar esta circunstancia y si no se estaría ante una situación de desventaja en materia de competencia.

La segunda pregunta que quiero hacer es si técnicamente se puede impedir el ingreso de esa señal audiovisual.

**SEÑOR DE COLA.-** Para contestar la pregunta voy a utilizar el ejemplo de CNN y Telesur del señor Senador Abreu. De acuerdo a lo establecido por este proyecto de ley, estas empresas tienen dos posibilidades. Ninguna de las dos señales está establecida en Uruguay, pero podrían tener una filial con personería jurídica y, en ese caso, ya estarían incluidos en la primera parte del literal B). Quiere decir que si CNN abre una oficina queda comprendida por la ley. La segunda parte de este literal hace referencia a las señales que sean difundidas por servicios de comunicación audiovisual del Uruguay. Hasta donde sé, CNN y Telesur son difundidas por servicios de televisión para abonados en distintas partes del país, por lo que ambas señales están alcanzadas por este literal. Luego vamos a ver que hay un mecanismo de registro que diferencia las responsabilidades: si se trata de empresas establecidas, el alcance es directo hacia el representante legal en el Uruguay, y cuando no están registradas como tales, las responsabilidades inherentes a la ley las asume quien las distribuya. Esa es la diferencia que establece el literal B).

Por su parte, el literal C) se relaciona con la comercialización. Si una empresa no está establecida en Uruguay y está comercializando en el país una parte o la totalidad de su servicio, queda incluida en el alcance de la ley. No sé si con este ejemplo concreto puede aclarar las casuísticas que están previstas.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

- 4 en 5. **Afirmativa.**

Pasamos a considerar el artículo 6º del Título II, que quedó pendiente de la sesión anterior -cuando votamos los artículos 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 13- porque había una propuesta de modificación realizada por Inmujeres.

**SEÑOR SECRETARIO.-** Lo que propusieron fue que se utilizara un léxico que no fuera discriminatorio.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Nosotros entendemos que los términos usados tienen la suficiente vaguedad en su formulación.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

- 4 en 5. **Afirmativa.**

Pasamos al artículo 14 del Título III, que refiere a los derechos de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

**SEÑOR ABREU.-** Ya hemos hecho mención al respecto, pero es muy importante insistir que estos artículos vinculados a la consagración de derechos -como la libertad de expresión y de información, y la prohibición de censura previa, entre otros- limitan las libertades. Las libertades están establecidas en forma clara en la Constitución de la República y me parece que no somos conscientes de que por la vía de la casuística, en vez de garantizar la libertad y los derechos adquiridos, estamos limitándolos mediante una definición que, como bien decía la Cátedra, habría que eliminar.

Un acto legislativo formal es inconstitucional cuando es contrario a la Constitución; de modo que el acto legislativo es constitucional, pero será inconstitucional e incompatible con ella. Este proyecto de ley es incompatible con lo previsto en los artículos 7º, 8º, 10, 29, 32, 33 y 72 de la Constitución de la República, y no solo en cuanto a los derechos que reconoce y garantiza el Pacto de San José de Costa Rica, entre otros tratados internacionales que obligan a la República y que son parte del denominado «bloque de constitucionalidad», tal como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia en una sentencia de octubre de 2009. También se están vulnerando los artículos 7º y 10 de la Constitución, agrediendo libertades y derechos adquiridos. Es importante insistir en esto porque, aunque parezca una exposición formal o de algún alto jerarca del país que calificaba este tipo de comentario como de «acoquinada leguleyería», aquí estamos hablando de la Constitución de la República. No puede volverse sobre lo que ya se ha incorporado para suprimirlo sin consecuencias porque queda inevitablemente comprometida la legitimidad del acto de desconocimiento o supresión, como lo establece la propia jurisprudencia.

Yo les pediría a los señores Senadores que reflexionaran sobre lo que ha dicho en esta Comisión la Cátedra de Derecho Administrativo -incluso recogiendo las propias expresiones del doctor Cassinelli Muñoz con respecto al derecho de amparo-, porque en nombre de la libertad estamos ingresando en un capítulo de limitación de la libertad. Por eso, señor Presidente, yo hablé del tema fascista, que no tiene nada que ver con un ataque ni con una calificación subjetiva, sino simplemente con esta visión donde, por medio de la ley, comenzamos a interpretar en forma caprichosa limitaciones a la libertad al decir que la estamos garantizando cuando, en realidad, estamos transgrediendo las disposiciones constitucionales. No es poca cosa, señor Presidente. Y como bien se ha dicho acá, no se trata de que este sea el Gobierno que la va a aplicar; en realidad, no quiero que esté en manos de ningún Gobierno.

Me parece que, por lo menos, tendríamos que tener un ajustado respeto por las opiniones que se vierten en este ámbito, que no son de naturaleza político-partidaria, sino que provienen de quienes hoy son referentes en materia de Derecho Público a nivel nacional e internacional.

Con esa preocupación, señor Presidente, insisto en el concepto de fascista, que es nada menos que una visión estatal caprichosa y limitativa de las libertades consagradas por la Constitución. No lo pongo en cabeza de nadie, sino que hago énfasis en la filosofía de esta normativa. Tal como lo expresó alguien de la Cátedra, a mí no me preocupa tanto quién lo va a ejercer, sino quien eventualmente pueda ejercerlo mañana, más allá de que también me preocupa hoy.

Muchas gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Todos estos artículos, que son garantistas, describen o son el punto de partida de lo que se puede hacer.

Consulto a los señores Senadores si están de acuerdo en que los votemos en bloque.

**SEÑOR GALLINAL.-** Solicito que se desglose el artículo 15.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Se va a votar los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21.

(Se vota:)

- 4 en 5. **Afirmativa.**

Pasamos al artículo 15.

**SEÑOR ABREU.-** Reitero el mismo argumento, señor Presidente.

**SEÑOR GALLINAL.-** A mi juicio, en este artículo habría que hacer un agregado, de modo que expresara lo siguiente: «(Prohibición de censura previa).- Está prohibida la censura previa, interferencias o presiones directas o indirectas sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier servicio de comunicación audiovisual, sin perjuicio de las excepciones que se establecen en la presente ley».

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Se va a votar el artículo 15 tal como está redactado.

(Se vota:)

- 4 en 5. **Afirmativa.**

Pasaríamos al Título IV, Capítulo I, artículos 22 al 28.

Aclaro que se han planteado modificaciones al artículo 24.

**SEÑOR ABREU.-** Quisiera plantear una consulta: jurídicamente, ¿qué quiere decir «fundar»?

**SEÑORA VILLALBA.-** Quiere decir: instituir, crear, establecer.

**SEÑOR GÓMEZ.-** Es un término ya utilizado en nuestra legislación.

**SEÑOR ABREU.-** En realidad, se alude a constituir y crear, es decir que no se «funda». El artículo 23 dice «El derecho a la libertad de expresión comprende el derecho de todas las personas a fundar, instalar y operar cualquier clase de servicio». No he visto que se funde un servicio. Creo que debemos buscar jurídicamente cuál es el término más adecuado para decir esto, porque estamos hablando nada menos que del derecho a la libertad de expresión.

Al respecto, vuelvo a decir que esto es limitativo de la libertad. Quiero que quede claro que esto está limitando la libertad y no está garantizando las ya vigentes, porque está bien definido. Este artículo comprende el derecho a fundar, instalar u operar cualquier clase de servicio. Dejo mi preocupación planteada no solo en cuanto a la técnica, porque puede entenderse a veces que algunos quieren fundar y que otros quieren fundir. Veremos qué alcance tiene.

**SEÑOR HEBER.-** Estamos hablando del Capítulo que va del artículo 22 al 28.

Al respecto, hay comentarios realizados por el doctor Delpiazzo sobre el derecho a las personas, que no solamente engloban a estos artículos, sino también los que van hasta el 42, pero que es válido que los presente ahora.

El doctor Delpiazzo expresó: «cuando el Legislador en tantas disposiciones -como son los artículos 14 a 42- regula derechos, en definitiva lo que está haciendo es limitando el alcance de la norma constitucional. Esto es así objetivamente.» Continuó: «Los señores Senadores recordarán -los más viejos en el Parlamento estarían presentes- cuando se votó la Ley de Amparo y el entonces Senador García Costa en ese momento dijo algo que es una gran verdad jurídica: nosotros con la consagración de esta Ley de Amparo lo que estamos haciendo es limitando el amparo constitucional. Y efectivamente así fue: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Juzgados de Instancia que tenían competencia en materia de amparo la dejaron de tener y, en todo caso, la ley tuvo la virtud de posibilitar o favorecer el amparo entre los particulares, pero frente al Estado esa ley operó como una limitante». Puso eso como ejemplo y luego agregó: «Creo que estos artículos operan como una limitante, no agregan nada positivo y, en todo caso, lo que agregan es negativo, porque ya está dicho en la Constitución y es mejor que los Jueces, la Administración y los intérpretes vean en el caso a caso el alcance de los derechos».

Quizás, en cuanto a los derechos de las personas y a todos estos aspectos que ya están consagrados en la Constitución -es una reflexión que la traslado a los miembros del Poder Ejecutivo-, esto termine por bajar o dejar de darle la categoría constitucional que tienen, ya que ahora por ley, de alguna manera -como lo decía el doctor Delpiazzo- se les agrega algo negativo porque ya está dicho en la Constitución.

Me gustaría que se hiciera alguna reflexión en ese sentido por parte de las autoridades. El doctor Delpiazzo es un hombre que conoce esto al dedillo y algo tan fuerte que él ha manifestado merece, por lo menos, algún comentario.

**SEÑORA VILLALVA.-** También tuve la oportunidad de leer esa apreciación del doctor Delpiazzo -que respeto profundamente- pero, en realidad, no estamos de acuerdo con esa posición, en el sentido de que entendemos que en definitiva, por un mandato constitucional, es la ley la que interpreta la Constitución. En segundo término, no advertimos limitación alguna en estos artículos. Consideramos que no solo están alineados con la Constitución, sino también con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuando dispone que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, que incluye no ser molestado a causa de las opiniones, el de investigar, recibir información y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión. En igual sentido, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo IV preceptúa: «Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio». Dentro de este marco, se deja claro que no puede existir democracia si no se cuenta con información oportuna y suficiente para pensar y actuar sobre lo público. En este sentido es que están establecidas estas disposiciones.

**SEÑOR GÓMEZ.-** Lo que quiero aportar a la consulta del señor Senador Heber es que en realidad este proyecto de ley no es negativo sino positivo porque mejora la legislación que ya tenemos. Quiero recordar a los señores Senadores que no es novedad que en el Uruguay haya legislación en estos términos. De hecho, el Código de la Niñez y la Adolescencia fue votado en el 2004 casi por unanimidad de los Legisladores de todos los partidos políticos. La tesis de que lo único que vale es la Constitución, nunca se defendió en otras situaciones y en otras leyes que han contado con amplísimo apoyo, en el entendido de que la legislación no solo es un derecho sino que es un deber del Estado en cuanto a la protección de derechos de sectores vulnerables como el de la niñez. En este sentido, esto no solo no es novedoso sino que incluso mejora la legislación que ya tenemos, porque en este caso se pretende ser más preciso. Justamente, se ha cuestionado algunos artículos por su vaguedad y por ser imprecisos. Siguiendo esa lógica, cuando se trata de este tipo de derechos, se propone una formulación muy explícita. Tomando como ejemplo el Código de la Niñez y la Adolescencia, puedo decir que allí ya se establecían limitaciones como las que están planteadas aquí, pero no de una manera tan precisa.

**SEÑOR ABREU.-** Insisto, porque más allá de las interpretaciones, el artículo 29 de la Constitución dice: «Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación». Las expresiones «enteramente», «en toda materia», «o por cualquier otra forma de divulgación», aluden a la totalidad de supuestos y excluyen la intromisión estatal en contenido, gestión, retrasmisiones, etcétera. Esto no es capricho de una interpretación sino que proviene nada menos que del mayor comentarista de nuestra Constitución, el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, al que se la ha rendido tributo, entre otros, colocando su propio retrato, creo que en la Sala de Ministros.

En estos casos, el control de contenidos, es una limitación de la libertad y es una forma de censura. El abuso del control, del peso de un diseño institucional, también es señalado en el artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica.

Más allá de lo que pueda ser una interpretación jurídica, insistimos en que más que consagrar derechos ya expresamente establecidos en la Constitución -como los que están en el artículo 29-, estamos limitándolos. La limitación de esos derechos tiene un altísimo sentido limitativo y no republicano. El propio artículo 72 de la Constitución -que es una de las disposiciones de reserva que existe- reconoce y tutela todos los derechos inherentes a la personalidad humana y los que derivan de la forma republicana de Gobierno. Esto resulta violado por la categorización de los servicios audiovisuales como servicio público y por la desproporción de los servicios sancionatorios, asociados a la verificación de límites impuestos a los radiodifusores.

Este es un tema muy importante y lo dejamos planteado porque más allá del énfasis que se le pueda dar, insistimos en que esta ley va a estar sometida a una clara declaración de inconstitucionalidad en muchos de sus aspectos y no es la mejor contribución que vamos a hacer no solo para la libertad sino también para la seguridad jurídica, que es la base de nuestra convivencia.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Aclaro que el hecho de reafirmar cuáles son los derechos no excluye nada que esté en la Constitución de la República. Además, de todos estos artículos del Capítulo I, solamente el 24 tiene una disposición que cambia, pero son solamente referencias.

**SEÑOR SECRETARIO.-** Son referencias internas que se hacen una vez que se vota toda la ley.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** El literal C) del artículo 24 hace referencia al artículo 43 y debe decir 51.

Por tanto, creo que podemos votar los artículos 22 al 28 en bloque.

**SEÑOR ABREU.-** En el artículo 24 sobre transparencia se hace referencia a “otorgamiento”, pero esa no es una definición jurídica. En realidad, estamos hablando de actos administrativos de autorización y el acto de autorización está claramente definido desde el punto de vista del Derecho Administrativo. Por eso, siguiendo los comentarios del señor Senador Heber, tiene que quedar clara la diferencia entre la concesión, la habilitación y la autorización; no se puede fundir esto en “procedimientos de otorgamiento” de las autorizaciones porque la falta de técnica jurídica nos va a poner en serias dificultades al momento de defender algunos eventuales reclamos que se hagan contra la ley.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 22 a 28.

(Se vota:)

- 4 en 6. **Afirmativa.**

Se pasa a considerar el Capítulo II, «Derechos de los niños, niñas y adolescentes».

Inmujeres, Cotidiano Mujer, APU, el Abrojo y Agencia Voz y Vos realizaron propuestas de modificación de los artículos 31, 32, 33 y 34 para ir un poco más allá de lo que ya estaba escrito, pero

la Bancada de Gobierno no coincide con esas modificaciones y sostiene que hay que mantener los artículos tal como están.

Sí habría que cambiar la referencia a la Ursec que se hace en los artículos 30 y 32 porque, como ustedes saben, se va a reinstitucionalizar el Consejo de Comunicación Audiovisual.

**SEÑOR HEBER.-** ¿La posición del Gobierno es no tomar en cuenta los agregados propuestos por estos organismos?

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Así es.

**SEÑOR COURIEL.-** Se tomaron algunas cosas y otras no.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** En otros artículos se tomaron, pero no en estos.

**SEÑOR ABREU.-** Quiero referirme al artículo que habla del «Deber de promoción».

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Aclaro que donde decía «a través de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)» pasa a decir «a través del Consejo de Comunicación Audiovisual».

**SEÑOR ABREU.-** ¿La Dirección Nacional de Telecomunicaciones queda sustituida?

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Eso se mantiene.

**SEÑOR ABREU.-** Vuelvo a insistir con este tema porque el deber de promoción no puede quedar en algunas organizaciones institucionales del país. Pienso que esto es una superpoblación que no lleva a ningún lado; es un progreso manuscrito lo que estamos viendo aquí pero no un avance conceptual en la consagración de derechos. Se trata de normas programáticas donde se habla de impulsar la participación, de desarrollar planes de educación para los medios, etcétera; es como decir «más vale ser rico y sano que pobre y enfermo». Además, todas las advertencias que hemos recibido no se tienen en cuenta y así nos va a ir.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no se hace uso de la palabra, se va votar el Capítulo II, que abarca los artículos 29 a 34, cambiando «URSEC» por «Consejo de Comunicación Audiovisual» en los artículos 30 y 32.

(Se vota:)

- 4 en 6. **Afirmativa**.

Pasamos a la consideración del Capítulo III, «DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD».

Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 35 a 37, cambiando «URSEC» por «Consejo de Comunicación Audiovisual» en el artículo 36.

(Se vota:)

- 4 en 6. **Afirmativa**.

**SEÑOR ABREU.-** Advierto que la Ley de Discapacidad ya hace mención a estos temas. Entonces, que otra iniciativa incluya derechos que ya están consagrados por aquélla, no agrega nada. Para que se concretaran realmente debería reglamentarse dicha ley, cosa que no ha hecho el Poder Ejecutivo. Si lo

hiciera se estarían, insisto, concretando los derechos de los discapacitados y se evitaría una superpoblación de normas programáticas que quedan incluidas en leyes pero que no llegan a las necesidades del discapacitado en lo que hace a la accesibilidad a los servicios de comunicación u otros que no vamos a enumerar pero que hemos planteado con reiterada preocupación durante muchos años.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Pasamos a la consideración del Capítulo IV, «DERECHO AL ACCESO A EVENTOS DE INTERES GENERAL», que abarca los artículos 38 a 40, cambiando «URSEC» por «Consejo de Comunicación Audiovisual» en el artículo 39.

**SEÑOR ABREU.-** Los eventos de interés general los dejo a la natural interpretación y conocimiento de los señores Senadores. Señalo que este artículo tiene nombre y apellido.

**SEÑOR HEBER.-** Quiero hablar del concepto de derecho al acceso a eventos de interés general que se establece en este Capítulo porque no sé si hablamos de lo mismo que cuando nos referimos al interés público; quizás sí, pero me gustaría que se hiciera un comentario al respecto. A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Pacto de San José de Costa Rica advierte sobre el abuso de controles oficiales como un mecanismo para la restricción del derecho de la libertad de expresión. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos -dice- tales como el abuso de controles oficiales. Y este concepto de interés general no deja de ser quizás un derecho, pero que puede terminar siendo una forma indirecta de controles. Se debe sustanciar en algún momento el hecho de interés general; por ejemplo, el tema de las cadenas oficiales no sé si está contenido en estos artículos.

**SEÑOR GÓMEZ.-** No, señor Senador.

**SEÑOR HEBER.-** Sucede que hemos estado avanzando tan rápidamente que no me ha dado tiempo para repasar si estos artículos están dentro de los que pueden ser de interés general. Se habla de torneos internacionales e instancias de clasificación. Como no sé de qué se trata, dejo este tema para más adelante.

**SEÑOR GÓMEZ.-** Se trata solamente de trasmisiones deportivas.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Procederíamos a votar, entonces, el Capítulo IV, artículos que van del 38 al 40, cambiando «URSEC» por «Consejo de Comunicación Audiovisual» en el artículo 39.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

- 4 en 6. **Afirmativa.**

Pasamos a considerar el Capítulo V, «Derechos de los Periodistas» artículos 41 y 42.

**SEÑOR ABREU.-** Lo que dice este artículo 42, ¿no está consagrado en la Constitución de la República? Dice que los periodistas tendrán derecho a negarse a acompañar con su imagen, voz o nombre contenidos de su autoría que hayan sido sustancialmente modificados sin su consentimiento.

(Intervención de la doctora Villalba que no se escucha.)

-Si nosotros le ponemos los elementos calificatorios «sustancialmente modificados», la discusión del tema «sustancialmente modificados sin su consentimiento» puede crear una intensa casuística sobre estos aspectos. ¿Para qué vamos a tener que regular esto -hablando nada menos que de imagen, voz o nombre- cuando pueden ser, además, otro tipo de expresiones las que hayan sido sustancialmente modificadas?

Puede suceder que el Estado, el Gobierno o el Poder Ejecutivo de turno o la Oficina competente diga que la cláusula de la conciencia del periodista no se aplica porque no fue sustancialmente modificado, sino modificado parcialmente. Esto lleva a un nivel de casuística que, por el simple hecho de ya estar vigentes en la Constitución de la República los derechos que preservan a las personas, estos se hacen valer en su momento sin necesidad de estar regulados por el análisis de si han sido o no sustancialmente modificados. Entonces, me parece peligroso ese tema, porque cualquier gobierno puede decir que no modificó sustancialmente los contenidos, sino en forma parcial. Es una interpretación subjetiva. De manera que la norma deja en manos del poder concentrado del gobierno, cualquiera sea, una interpretación que puede afectar derechos humanos ya consagrados en la Constitución. Ahora, con estas precisiones, se pueden debilitar y limitar los derechos del ciudadano.

**SEÑOR GALLINAL.-** Me da la impresión de que en este artículo hay una extraña mezcla de dos principios, que son los de libertad de conciencia y derechos de autor. Me parece que la redacción no es la correcta, porque dice "negarse a acompañar con su imagen, voz o nombre contenidos de su autoría". En todo caso podría decir: "Los periodistas tendrán derecho, en el ejercicio de su profesión, a negarse a la difusión de contenidos con su imagen, voz o nombre que hayan sido modificados sin su consentimiento". Aquí también me afilio a lo que señalaba el señor Senador Abreu. ¿Por qué decir "sustancialmente"? Es muy arbitrario. El periodista pierde su derecho de autor y su libertad de conciencia, porque es otro quien va a juzgar si el cambio es sustancial o no.

**SEÑOR GÓMEZ.-** Creo que la interpretación que hace el señor Senador Gallinal es correcta. Ese es el espíritu del artículo. No tiene que ver con el derecho a imagen o el derecho a la privacidad que está establecido en la Constitución. Me parece que hay un error de interpretación.

Esta norma recoge reivindicaciones en todo el mundo de los periodistas, de los trabajadores de los medios de comunicación, en cuanto a la protección de sus derechos a la libre expresión e información cuando se realizan cambios que pasan de ser no sustanciales. La razón tiene que ver con el principio que leía el señor Senador Heber respecto a las censuras indirectas, que luego habla de abusos oficiales y privados. La censura indirecta no es solamente un problema de ciertos estados o gobiernos, sino también de privados. Las relaciones laborales pueden establecer, a los efectos de la más libre expresión, información y opiniones, en el ejercicio dentro de los medios de comunicación, particularmente por parte de los periodistas, una limitación indirecta. En este artículo se busca reconocer la libertad de conciencia, pero tomando un equilibrio razonable con las prácticas periodísticas dentro del propio medio de comunicación. El término "sustancialmente" tiene que ver con esto. Por ejemplo, muchas veces un periodista entrega una nota con una propuesta de título, pero el editor, por razones hasta de espacio, tiene que modificar la cantidad de palabras o alterarlo a los efectos de adecuarlo al estilo de la publicación. Si cada periodista argumentara el derecho a la libertad de conciencia porque se le cambió una palabra o una coma, entraríamos en una situación que no es la buscada. Además, respecto a su consentimiento y a sus convicciones, se trató de elaborar una redacción que probablemente pueda ser mejor pero que busca lo que el señor Senador Gallinal interpretaba. El sentido es proteger la libertad de conciencia de los trabajadores de la prensa dentro de sus ámbitos de trabajo y no el derecho de imagen, que ya está bien reconocido en la Constitución y en la Ley Nº 9.739, de derechos de autor, votada en 1937.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Recuerdo a los señores Senadores que hay una redacción alternativa del artículo 42 enviada por Redcon, una organización de defensa del consumidor que puede aportar elementos al debate. En dicha redacción, en lugar de «Cláusula de conciencia de los periodistas», se lo denomina «Cláusula de objeción de conciencia». Dice así: La cláusula de objeción de conciencia ampara a todos los trabajadores y profesionales de la comunicación en el ejercicio de su profesión, los cuales tendrán derecho por razones debidamente fundadas y con límites razonables a apartarse de participar o desarrollar prácticas que consideren contrarias a su ética, moral o buenas costumbres, desleales o que en su consideración puedan perjudicar o afectar a los destinatarios de las mismas en cualquier forma. La presente asegura a todos los trabajadores y profesionales vinculados a la presente ley a no sufrir efectos o medidas negativas en su contra de ningún tipo por sostener prácticas basadas en la ética que protejan a la ciudadanía, consumidores públicos o destinatarios objeto de las mismas. La forma de uso será debidamente reglamentada teniendo en cuenta el marco vigente.

Si los señores Senadores están de acuerdo, desglosamos el artículo 42 a los efectos de reflexionar sobre su redacción.

(Apoyados.)

-Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 41.

(Se vota:)

- 4 en 6. **Afirmativa.**

**SEÑOR ABREU.-** Simplemente, voy a repetir -a modo de fundamento de voto- lo que expresó el profesor Risso en la Comisión: «Lo que voy a decir a continuación no se lo atribuyo a nadie y mucho menos a los redactores de la iniciativa. Para ejemplificar, voy a señalar un parecido. Este concepto de la libertad dentro de la regulación es parecido a aquel triste concepto de la libertad en el orden que se manejó durante la dictadura o al concepto que vino de Chile en los tiempos de Pinochet de la democracia tutelada: para que exista democracia, hay que establecer reglas fijas y únicamente va a existir dentro de esas reglas. No tengo la más mínima duda» -y lo acompaño- «de que nadie pretende establecer esos criterios. Pero, entonces, advertir este tipo de cosas puede prender alguna luz de alerta sobre por dónde se está transitando y qué problemas genera. La libertad es la libertad de hacer, de pensar, de decir, de no hacer, de no pensar o de no decir, sin límites. Ese es el concepto de la libertad. Los límites son excepciones solo admisibles en los casos que prevé la Convención Americana. La solución de la Convención es la tradicional y es distinta a un sistema en el cual se establezca una regulación y haya libertad dentro de esa regulación. Aquí hay un problema de fondo que no está manifiestamente establecido en los artículos pero se infiere con claridad de unos cuantos de ellos.»

Quería dejar constancia de eso, ya que no se trata solo de la opinión de uno de los catedráticos, sino que, de alguna manera, ha tenido un predicamento muy fuerte en varios aspectos, incluso coincidentes con interpretaciones que la propia mayoría ha tenido de algunos derechos vigentes.

Muchas gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** En consideración un Capítulo que ha sido agregado -al que hacía alusión el señor Senador Couriel-, referido al pasaje al Poder Judicial de la pertinencia de la aplicación de la sanción. Se trata del Capítulo VI del Título que estábamos tratando, comprende los artículos 43 a 50 y se encuentran en el comparativo. Estos artículos son propuestos por la Bancada del Frente Amplio.

**SEÑOR GALLINAL.-** ¿Alguien puede fundamentar el propósito que se persigue con esta propuesta? ¿Cuál es la necesidad que se pretende cubrir? ¿A raíz de qué surgió esto?

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Con mucho gusto, señor Senador.

**SEÑOR DE COLA.-** Como es de público conocimiento -dado que se manifestó a través de la prensa-, es una iniciativa del señor Presidente de la República que busca dar mayores garantías a todo lo que tenga que ver con la aplicación de eventuales sanciones en lo que tiene que ver con los contenidos emitidos por los servicios de comunicación audiovisual. Como los señores Senadores pueden apreciar, hay artículos precisos de este proyecto de ley que son justamente los que refieren a la protección de niños, niñas y adolescentes, a la protección de la no discriminación y a la publicidad para niños, niñas y adolescentes, que por razones de protección de esos derechos limitan otros derechos más amplios de la libertad de expresión. Para evitar cualquier intervención por parte de un órgano como el Consejo de Comunicación Audiovisual -a pesar de que el peso de los integrantes elegidos por el Poder Legislativo es mucho mayor que el de los integrantes que fueron elegidos por el Poder Ejecutivo- y que quede totalmente garantida la posibilidad de la correcta defensa de los eventuales titulares del servicio de comunicación audiovisual que fuera motivo de una sanción por parte del Consejo, lo que se hizo fue quitarle la potestad de sancionar en esos casos.

Eso se sustituye por entablar una acción judicial para que sea un juez el que determine si es pertinente la aplicación de la sanción, incluso su monto, en base a lo que es la ley. Será la Justicia, con

todas las garantías del debido proceso, la que permitirá a los titulares del servicio de comunicación audiovisual ejercer su defensa.

Ese es el objetivo de la introducción de esto que se da en llamar «procedimiento para hacer exigibles los derechos de las personas en la comunicación». Se refiere solamente a los artículos vinculados a contenidos y transfiere la potestad sancionatoria al Poder Judicial, quitándola del Consejo de Comunicación Audiovisual.

La redacción incluye que cualquier persona pueda accionar directamente. O sea, el Consejo tiene la potestad de hacerlo, pero cualquier persona que se vea afectada por un servicio de comunicación audiovisual también tiene derecho a entablar esta acción en la Justicia.

Ese es el objetivo de esto.

**SEÑOR ABREU.-** ¿Estos derechos ya no están protegidos hoy por la Constitución? Es decir, ¿cualquier persona física o jurídica no está en condiciones de ejercer una acción judicial respecto de la violación de determinados derechos que están enteramente protegidos por el artículo 29 de la Constitución? Esto no es hacer solamente un achicamiento del tema, sino incorporar casi un código de procedimiento de un proceso que es absolutamente incompatible con una ley de carácter general.

Mi pregunta concreta al Poder Ejecutivo es si cualquiera de los titulares, persona jurídica, hoy está desamparada si necesita de esta norma.

**SEÑOR GÓMEZ.-** Vuelvo a recordarles que lo que está vigente en materia de protección de derechos de los niños no es la Constitución, sino el Código de la Niñez y la Adolescencia que fue aprobado por el Parlamento en el año 2004. Ese es el marco legal aplicable -no el genérico o constitucional, sino una ley específica- ante una eventual infracción de cualquier servicio de comunicación de alguno de los artículos que protegen a la niñez. Por ejemplo, «la exhibición de imágenes que violenten la moral de los niños» es el tipo de redacción que votaron los Legisladores en 2004. Este proyecto de ley viene a mejorarla porque es tan vaga, que la moral puede ser cualquier cosa. Se define expresamente, tomando las mejores experiencias internacionales, el tipo de imágenes y se hacen salvaguardas para el derecho a la información. Además, si hubiera una eventual infracción, quien aplica sanciones hoy es el INAU, o sea, un organismo dependiente del Gobierno.

Por lo tanto, la respuesta es que esta legislación no solo viene a mejorar lo que se establece en el Código de la Niñez y la Adolescencia, sino que también establece procedimientos más garantistas que los actuales.

**SEÑOR GALLINAL.-** Me llama poderosamente la atención esta innovación, este procedimiento *sui géneris* que aquí se establece, primero porque veo que hay derechos que no están protegidos. O sea, se establece un procedimiento judicial que alcanza a algunos de los derechos consagrados en los artículos de esta ley. Eso me sorprende; por eso es *sui géneris.*

Además, me sorprende porque veo que hay un solo demandado posible, que es la persona física o jurídica que presta el servicio de comunicación audiovisual. No hay otro. O sea, se establece un juicio; no sé si hay antecedentes en esa materia. El propósito es, teóricamente -si vamos interpretando las normas-, la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 152. Por eso digo que el único demandado puede ser el prestador, la persona física o jurídica. Las sanciones van desde la observación a la revocación de la concesión, autorización, licencia o registro.

Obviamente que todos estos casos, como todas las sanciones de carácter administrativo que se establecen en las leyes, tienen la garantía del procedimiento judicial a través del cual uno se puede defender. Por tanto, pediría que se hiciera un desglose de este Capítulo para realizar una consulta jurídica a fin de conocer la opinión de la Cátedra de Derecho Procesal y de la de Derecho Constitucional respecto de estos artículos que son bastante peculiares, pues no es común encontrar redacciones de estas características en nuestra legislación. Dado que se trata de un tema nuevo para

nosotros, sería bueno contar con la opinión de profesionales, que quizás podríamos tener para la próxima sesión.

**SEÑOR ABREU.-** Me encuentro en la misma sintonía del señor Senador Gallinal. Realmente me siento un poco sorprendido por este grado de casuística porque me parece que no solo estamos regulando, sino limitando lo que ya está consagrado por la Constitución de la República. Además, esto supone limitaciones importantes porque toda violación de los derechos de las personas, que ya están protegidos, se regulan a través de un procedimiento de carácter jurídico -se excepcionan todas las acciones penales y civiles emergentes- y se establece el tipo de demanda que se pueda presentar ante quién y contra quién. Todo esto está amparado dentro del grado de imaginación que puede tener un gobernante o una persona. Por ejemplo, si mañana veo en HBO un documental sobre la actividad de los tupamaros en el país, podría decir que mis hijos no deberían verlo porque no comparto la violencia; si viera un documental sobre Pinochet, también podría decir que mis hijos no deberían verlo, pero ya estamos amparados en este sentido. Entonces, para qué ingresar en una casuística, en un procedimiento de carácter puntual, donde la protección de estos derechos van a quedar en manos de algunos aspectos subjetivos que no son del caso traer a colación porque los derechos ya están protegidos constitucionalmente y la titularidad de los mismos la tienen todos los ciudadanos, incluso los menores en todos los aspectos que la Constitución establece.

A veces, de la propia inspiración del señor Presidente de la República surge una casuística que no está relacionada con el Estado de Derecho, sino con las experiencias que él vive, y me parece muy bien; pero para nosotros el Estado de Derecho está por encima de lo que pueda sentir o inspirar el señor Presidente de la República con sus asesores más directos que redactaron esto, que me parece un mamarracho jurídico.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** En el presente, cualquier ciudadano puede apelar a la justicia si se considera agredido por cualquier película, documental o expresión de un periodista.

**SEÑOR DE COLA.-** Hoy por hoy, el ejemplo del señor Senador Abreu se resolvería con una denuncia ante el INAU que tiene capacidad punitiva y puede establecer multas.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** En general se puede hacer, no solo cuando afecta a los niños; la denuncia se hace ante el INAU. Acá se plantea la formación de una Comisión que tendría mayorías especiales del Parlamento y que sería la que se encargaría de velar -no de sancionar- por lo que está pasando y canalizar denuncias para que sea la justicia la que, con carácter independiente y no discrecional, decida. Me parece que ese es un agregado a favor para que las cosas se hagan bien y no se está planteando ninguna discrecionalidad. Se trata de individuos que tienen el respaldo de mayorías parlamentarias especiales y que van a estar velando por nuestra sociedad en todos sus aspectos. En realidad, no se les da a ellos el poder de tomar las decisiones sancionatorias, sino que lo que pueden hacer es tomar la iniciativa de pasar las denuncias al Poder Judicial para que este, con su independencia y el marco jurídico correspondiente, tome las decisiones. Sinceramente, me parece una buena idea.

**SEÑOR ABREU.-** Acá los derechos están consagrados sin necesidad de identificar dónde se puede hacer el reclamo. Es decir, si yo soy tutor, curador o padre de un niño, no necesariamente me deben obligar a ir al INAU. Creo que cualquier padre de familia o ciudadano que se sienta afectado puede simplemente acudir a que se encuentre la responsabilidad, ya sea esto en el ámbito público o privado. Entonces, creo que no tiene sentido poner un camino y un procedimiento que elimine el atajo directo del ejercicio de un derecho. En realidad, el ejercicio del derecho es que se puede pedir y reclamar en cualquier ámbito del Poder Judicial. En definitiva, el INAU es un instrumento que puede utilizarse o no. El que es titular de un derecho personal, directo y legítimo que ha sido violado puede ir a donde le parezca oportuno; incluso, puede demandar al Estado o a otros actores. Puede demandar al Estado por acto legislativo -como sucederá en este caso-, por acto administrativo o, incluso, por acto judicial. Creo que este tema es muy importante, porque me parece que nos estamos olvidando de que esos derechos ya los tenemos consagrados. Al parecer, a veces entramos en una confusión de la casuística en el ejercicio de ese derecho y para corroborar eso basta remitirnos a nuestros propios tratados internacionales. Entonces, no se nos puede decir que ahora vamos a tener mayor facilidad porque antes teníamos que ir a través de INAU. Creo que un derecho no se puede limitar a una

determinada institución, pues se ejerce en el ámbito judicial -o incluso administrativo- de la manera que lo interprete el titular de ese derecho personal directo y legítimo, que puede ser un menor o su representante, un adulto o el que fuere. Por eso, no somos partidarios de este tipo de desagregación y casuística, porque insisto en que el Gobierno que deba poner en marcha esta ley tendrá una cantidad de instrumentos para limitar, analizar e interpretar, de forma tal que la subjetividad va a jugar mucho más que los derechos consagrados de carácter general para todos los ciudadanos. Por esos motivos vuelvo a insistir sobre este tema.

**SEÑOR GALLINAL.-** Quiero agregar a lo expresado que el proyecto de ley establece que los recursos que se puedan interponer no tienen efectos suspensivos. O sea que la sanción se aplicaría en forma inmediata, aun cuando la sentencia no hubiere pasado en autoridad de cosa juzgada, lo cual es muy grave por el tipo de sanciones que allí se establecen. Asimismo, se faculta al juez a adoptar medidas provisionales de cualquier naturaleza, pero esas medidas tampoco son recurribles. Por otra parte, no solamente la apelación no tiene efectos suspensivos sino que, además, se expresa que la interposición del recurso -o sea, la apelación- no suspenderá las medidas decretadas. Es decir que estamos hablando en términos mucho más amplios que el de sentencia, ya que las medidas decretadas pueden haber sido tomadas por autoridades; es más, evidentemente es así, porque los jueces no decretan medidas sino que toman resoluciones o dictan sentencias.

Quería hacer estas salvedades, más allá de que conociendo el paño, quizás los señores Senadores del Frente Amplio insistan en votar esto.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Yo no soy experto jurídico, pero quería comentar que en este artículo se expresa: «La interposición del recurso no suspenderá las medidas decretadas, las cuales serán cumplidas inmediatamente después de notificada la sentencia». Creo que se hace clara referencia a lo que dice después.

**SEÑOR GALLINAL.-** La apelación no tiene efecto suspensivo en ninguna situación.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Pero se aplica luego que el juez dictó sentencia.

**SEÑOR GALLINAL.-** No necesariamente. Una cosa es notificar la sentencia y otra las medidas que se hubieran decretado. La sentencia puede contener o no las medidas que aquí se mencionan genéricamente. Si el Tribunal de Apelaciones hace lugar al recurso, la única forma de volver a fojas cero es a través de una indemnización económica. Por ejemplo, si se suspendió al canal la posibilidad de emitir su programa durante cinco días, eso no tiene solución.

Creo conveniente que haya una instancia de consulta; no necesariamente convocar a que vengan a la Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Hay acuerdo para su desglose.

**SEÑOR GALLINAL.-** Entiendo que la Cátedra de Derecho Procesal y la Cátedra de Derecho Constitucional nos pueden informar.

**SEÑOR ABREU.-** Estos temas, quizás en forma distinta, fueron discutidos en la anterior Legislatura cuando se analizaron temas laborales y pequeños juicios. De todas formas, allí advertimos que había una inconstitucionalidad que iba a ser manifiesta, precisamente, por la falta de garantías en el pronunciamiento judicial. Esa norma tuvo 5.000 inconstitucionalidades y en la primera oportunidad de la siguiente Legislatura presentamos un proyecto de ley tratando de reformarla porque había trancado a todo el Poder Judicial. Y lo que se nos dijo fue que hasta que el Poder Ejecutivo no tuviera un proyecto sustitutivo esa propuesta iba a quedar congelada. Pasó un año más y aumentaron las inconstitucionalidades.

Estoy de acuerdo con que hay que desglosar y pensar bien el tema, porque después esto puede transformarse en un enorme cuello de botella para el Poder Judicial debido a las

inconstitucionalidades de estas normas o por las personas que se puedan ver afectadas por el tema.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Se desglosan los artículos 43 al 50.

**SEÑOR HEBER.-** Creo que habría que hacer una sesión extraordinaria de la Comisión para recabar la opinión de la Cátedra de Derecho Constitucional y la de Derecho Procesal. Concretamente, propongo que se los invite a la Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Creo que con realizar la consulta es suficiente.

**SEÑOR HEBER.-** Me gustaría recibirlos para que nos informen sobre estos artículos.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Los señores Senadores pueden hacer las consultas que crean convenientes y luego traer por escrito la información, y la Comisión formalmente puede realizar las consultas. Sería bueno que cada uno de los señores Senadores busque varias alternativas de manera de tener más de un punto de vista.

**SEÑOR HEBER.-** Lo que propongo es que nos reunamos otro día aparte del ya fijado para sesionar.

**SEÑOR GALLINAL.-** Quiero aclarar que la consulta varía en función de la pregunta que se haga. Entonces, habría que hacer una consulta uniforme de la Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Hay que enviarle a las Cátedras los ocho artículos y después los señores Senadores harán las consultas que entiendan convenientes.

**SEÑOR GALLINAL.-** Con que nos informen las Cátedras, estoy más que satisfecho.

**SEÑOR ABREU.-** Creo que es preciso consultar al Instituto de Derecho Procesal y al de Derecho Administrativo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si estamos todos de acuerdo, podríamos reunirnos el martes 24 a las 10 de la mañana.

**SEÑOR HEBER.-** Creo que deberíamos recibir una opinión a nivel de la Comisión, porque no es lo mismo que cada uno escuche una opinión y luego la trasmita.

Por otra parte, el artículo 43 del proyecto de la Cámara de Representante -que pasaría a ser el 51- dice lo siguiente: «(Monopolios y oligopolios).- Los monopolios u oligopolios en la titularidad y control de los servicios de comunicación audiovisual conspiran contra la democracia al restringir el pluralismo y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de las personas. Es deber del Estado instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios en los servicios de comunicación audiovisual, así como establecer mecanismos para su control». Creo que si es deber del Estado instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la existencia o formación de monopolios, deberíamos preguntarnos cómo es que no ponemos a Antel en igualdad de condiciones con los servicios de telecomunicaciones y, además, le damos hoy la posibilidad de tener también el monopolio en los servicios audiovisuales. Si ese es el deber del Estado, ¿cómo es que en la misma ley le estamos dando la posibilidad de generar contenidos audiovisuales? Esa no deja de ser una situación de monopolio frente a la competencia. Consulto al Poder Ejecutivo sobre esta contradicción.

**SEÑOR ABREU.-** Creo que es muy importante lo que acaba de mencionar el señor Senador Heber porque una de las observaciones que se hicieron en las comparecencias de los catedráticos es que, justamente este proyecto «no define monopolio ni oligopolio. Los conceptos de monopolio y oligopolio desde el punto de vista jurídico no son sencillos; hay centenares de ellos y, justamente, está faltando la

definición. ¿Qué es lo que no se puede hacer? ¿Qué es lo que hay que combatir? Eso no figura en el proyecto, aunque debería estar».

La ley que rige todo esto es la Nº 18.159, aunque no se llama «antimonopólica», y abarca todas las actividades y también los servicios de comunicación audiovisual. Entonces, al no tener una definición de monopolio -como ya hemos establecido-, creo que deberíamos tener en cuenta lo que al respecto afirmó el doctor Risso con gran precisión. Él decía: «con todo respeto creo que hay una cierta confusión en este capítulo entre lo que es monopolio y tamaño de la empresa privada. Hay como una tendencia a que las empresas sean chicas, que puedan tener pocas licencias, que los operadores de televisión por cable no puedan tener muchos suscriptores». Y pone algunos ejemplos que habrán visto, como el de la banca, que manejó en el ámbito de la Cámara de Representantes.

Es decir que, más allá de la discusión e interpretación, y de todo lo que el ingeniero De León expresó sobre los monopolios, como se dijo, no tenemos una clara definición conceptual, y el proyecto debería tenerla a los efectos de saber cómo manejarnos porque observamos que acá hay un refortalecimiento de los monopolios en algunos aspectos. Repito que tenemos que saber cuál es el concepto de empresa, de oligopolio y de competencia que maneja el proyecto en su articulado. Esto es respaldado, entre otros, por la Cátedra de Derecho Constitucional; no se trata simplemente de una inspiración personal.

Y el tema de los monopolios, como se sabe, para nosotros es muy importante porque estos son a la economía lo que la dictadura es a la política: restricciones a la libertad. Y nosotros queremos más competencia, saber qué alcance se tiene y cómo vamos a limitar, no solo el abuso de posición dominante en la actividad privada, sino también los monopolios públicos eventuales, que después terminan siendo restricciones a la libertad.

Sencillamente quería reafirmar el aporte que hizo el doctor Risso en esta Comisión, señor Presidente.

Gracias.

**SEÑOR DE COLA.-** Respondiendo la pregunta sobre la eventual contradicción, creo que no existe; podremos verlo cuando lleguemos al artículo en cuestión, que hace referencia -si no me equivoco, es el actual 56, es decir, el viejo 48- a las incompatibilidades para la titularidad de servicios de comunicación audiovisual. He leído la intervención del ingeniero De León, en la cual, de alguna forma, interpreta que ese artículo excluye a Antel del alcance de las limitaciones que establece ese artículo. Puedo trasmitirles que esa no fue la intención, sino que la idea es que ese artículo cubra a todos los prestadores de servicios, incluyendo a Antel.

**SEÑOR HEBER.-** Lo que acaba de decir el ingeniero De Cola es muy importante, es sustancial, y perdone que lo destaque.

Entonces, quizás se pueda hacer la aclaración en la redacción del viejo artículo 48, actual 56, para que las reglas de juego sean claras para todos. Por lo tanto, no habría voluntad del Poder Ejecutivo de excluir a Antel. Lo que el ingeniero De Cola está diciendo no es un tema menor; me parece que hace a la esencia de muchas de las cosas y de los cuestionamientos que hemos hecho a este proyecto. Perdone que lo haya interrumpido, pero quería señalarlo claramente.

**SEÑOR DE COLA.-** Efectivamente, le confirmo que esa fue la intención; la redacción que está planteada busca eso. Eventualmente, luego de haber leído la versión taquigráfica de los comentarios vertidos aquí por el ingeniero De León, hicimos las consultas correspondientes y no hay, aparentemente, una opinión unánime sobre la interpretación de ese artículo en su redacción actual. Para mí, que soy ingeniero, es lo suficientemente claro, pero los abogados que he consultado me han dicho que puede tener más de una interpretación, con lo cual, si los señores Senadores lo entienden conveniente, llegado el momento podemos analizar una redacción alternativa que aclare el alcance de este artículo.

Entonces, repito lo que dije antes: no encuentro ninguna contradicción entre este artículo y ese. Este artículo, básicamente, lo que recoge son declaraciones que están incluidas en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Vamos a votar el antiguo artículo 43, que corresponde ahora al artículo 51.

(Se vota:)

- 4 en 5. **Afirmativa.**

Pasamos al artículo 44, de acuerdo con la numeración de la Cámara de Representantes, que refiere al Registro de Servicios de Comunicación Audiovisual, o sea, el actual número 52. Aquí, en lugar de decir: «que oportunamente fijará la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (Ursec)», se tiene que establecer: «que oportunamente fijará el Consejo de Comunicación Audiovisual»**.**

**SEÑOR HEBER.-** Disculpe que pregunte, señor Presidente, pero ¿en este artículo se habla de la retransmisión de señales?

**SEÑOR PRESIDENTE.-** No, señor Senador, eso está más adelante, creo que en el artículo que pasó a ser el 59.

(Intervención del señor Senador Gallinal que no se escucha.)

-Vamos a analizar el artículo 52, donde se hace el cambio ya mencionado en la redacción.

**SEÑOR GALLINAL.-** Sé que el señor Presidente es quien dirige el debate, pero ¿no sería más sencillo seguir con la numeración del articulado de la Cámara de Representantes? Después se renumerarán los artículos, una vez que estén todos aprobados. Es lo que tradicionalmente se hace y resulta más sencillo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Tomé el criterio de incluir los artículos tal como quedarían con la nueva numeración; es un tema opinable.

**SEÑOR GALLINAL.-** Insisto en que lo más sencillo sería seguir con el articulado de la Cámara de Representantes; se lleva debida nota de los artículos que se van aprobando y, llegado el momento, la Secretaría de la Comisión los corregirá.

(Dialogados.)

**SEÑOR ABREU.-** Acá se dispone la creación del Registro de Servicios de Comunicación Audiovisual «con las características que oportunamente fijará el Consejo de Comunicación Audiovisual».

Me parece que si se crea un Registro, una institución o una organización, deben establecerse claramente sus competencias. El artículo comienza diciendo: «Créase el Registro de Servicios de Comunicación Audiovisual con el objeto de asegurar», etcétera, pero esto no es una proyección de intenciones; estamos hablando de técnica jurídica, donde los órganos o instituciones que creamos deben tener claramente determinadas sus competencias, ya sea las que les establezca el Consejo de Comunicación Audiovisual o el Registro de Servicios de Comunicación Audiovisual. Insisto en que deberían estar claramente definidas y no enunciar simplemente la intención y la voluntad de que se oriente su actividad a «asegurar transparencia en la titularidad de los servicios de comunicación audiovisual», porque eso es una simple coincidencia que podemos tener con respecto a determinadas preocupaciones. Acá estamos hablando de derechos de instituciones con competencias y, sobre todo, con personas que tendrán la responsabilidad de concretar sus objetivos en el ámbito práctico.

Muchas gracias.

**SEÑOR DE COLA.-** Quisiera hacer una aclaración con respecto a lo que dijo el señor Senador Abreu. El Registro de Servicios de Comunicación Audiovisual no es un nuevo organismo sino una base de datos que mantiene el Consejo de Comunicación Audiovisual.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Pasamos a votar el antiguo artículo 44, que corresponde al artículo 52 nuevo.

(Se vota:)

- 3 en 5. **Afirmativa.**

Pasamos a considerar el artículo 45, de acuerdo con la numeración de la Cámara de Representantes, que refiere a «Limitaciones a la titularidad de servicios de radio y televisión abierta », o sea el actual número 53.

**SEÑOR ABREU.-** Dentro de las observaciones que habíamos hecho con respecto a las limitaciones a los conceptos de libertad establecidos en la propia Constitución, este artículo ejerce una limitación a la titularidad del servicio de televisión. Esto, insisto, obviamente vuelve a ser una limitación que afecta la amplia cobertura que establece la Constitución de la República.

Podemos decir esto solo a título enunciativo, pero son varios los artículos -más de diez o doce- que fueron incluso comentados en su debido momento por significar limitaciones que alteran la Constitución y que pueden ser recurridos por inconstitucionales.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Pasamos a votar el antiguo artículo 45, que corresponde al artículo 53 nuevo.

(Se vota:)

- 3 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 46 según la numeración de la Cámara de Representantes.

**SEÑOR ABREU.-** Insistimos con el mismo argumento.

**SEÑOR HEBER.-** Con relación a este artículo, estas son parte de las limitaciones a las que había hecho mención el señor Senador Abreu.

En este artículo se establece: «Una persona física o jurídica privada no puede ser beneficiada con la titularidad total o parcial de más de seis autorizaciones o licencias para prestar servicios de televisión para abonados en el territorio nacional ni más de una autorización o licencia para un mismo o similar ámbito de cobertura local. El número de seis autorizaciones o licencias será reducido a tres en el caso de que una de las autorizaciones o licencias incluya el departamento de Montevideo».

Mi pregunta es: ¿Por qué seis y no cinco, cuatro, diez u ocho autorizaciones o licencias? ¿Cuál es el criterio por el cual se estableció ese número y después se habla de tres si una de las autorizaciones o licencias incluye a Montevideo? Supongo que esto último se debe por la importancia de la zona y a la cantidad de población. Quisiera saber si hay un criterio técnico o ese número se estableció al azar. ¿Cuál es la razón?

**SEÑOR DE COLA.-** Claramente, como cualquier número, termina siendo parcialmente discrecional, luego de realizar estudios de cantidad de abonados potenciales, de áreas de cobertura. Queda claro que la diferenciación entre interior y Montevideo se debe a la cantidad de abonados potenciales que

puede tener un operador que esté en el interior y que no incluya una licencia de Montevideo con respecto a los que pueden estar operando en la capital del país.

Por tanto, se realizó un balance entre cumplir con el objetivo de evitar la concentración de este tipo de servicios en pocas manos -el objetivo inicial de este capítulo- y dar posibilidades para cierto tamaño, cierta escala para los operadores. Se estudiaron las realidades del interior y de Montevideo en cuanto a posibles coberturas, cantidad de abonados, tamaño de empresas, etcétera y se llegó a la conclusión de que este era un número apropiado, aunque acepto que es una materia opinable. Podemos discutir eternamente si correspondería que fueran cinco o siete y seguramente cada uno tenga sus elementos de juicio para justificarlo. Entonces, había que tomar una decisión y se tomó esta.

**SEÑOR ABREU.-** Sin perjuicio de las inquietudes que planteaba el señor Senador Heber, me pregunto cómo no reparamos sobre el grado de discrecionalidad con que se está manejando el tema. Al final del artículo 46 de la Cámara de Representantes, se dice: «Asimismo, se considerará que una persona física o jurídica privada es titular, total o parcialmente, de una autorización o licencia para prestar servicios de televisión para abonados cuando realice actos relativos a dicha titularidad a través de interpuesta persona». No sé si se dan cuenta que la interpuesta persona, esto es, la tercera persona, es un hecho absolutamente subjetivo. Pongamos que asume otro Gobierno, cualquiera sea su color y dice: «Me parece que esta autorización está siendo trabajada por una interpuesta persona». Al pasar, aclaro que el vocablo «interpuesta» no sé si está bien aplicado porque, si no recuerdo mal, me parece que se debe decir «interpósita» persona, pero ese es un tema que podría hacer sentir agraviadísimo a Menéndez Pidal si lo comenzamos a trabajar. Hago esta apreciación para que vean el grado de subjetividad que se maneja. Cuando se dice que la autoridad pública establece que un servicio de televisión para abonados está realizado a través de interpuesta persona, ¿cuál es el grado de certeza de esa interposición? ¿La amistad? ¿Ser hincha del mismo cuadro? ¿Ser socios en otra actividad? No sé si logro trasmitir a la Comisión mi preocupación. Obviamente, todo esto son limitaciones al tema de la libertad pero, además, se otorga una discrecionalidad de tal naturaleza que una interpretación puede terminar igual a como ha sucedido con muchas cosas que todos conocemos, entre ellas, el alejamiento del Ministro de Turismo y Deporte.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 46.

(Se vota:)

- 3 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 47 de la Cámara de Representantes que en la actualidad es el artículo 55.

**SEÑOR HEBER.-** Realmente no entiendo este artículo. Si bien el tema del oligopolio me parece que choca con los principios de libertad de trabajo y propiedad, sigue una lógica. No importa si se establece que son cinco, seis o siete porque hay una búsqueda de competencia. Ahora bien, el artículo 47 habla de una limitación en la cantidad de abonados. Dice así: «El total de suscriptores de las empresas de televisión para abonados autorizadas en todo el territorio nacional no podrá superar el 25% (veinticinco por ciento) del total de hogares con televisión para abonados de todo el país.

El total de suscriptores de las empresas de televisión para abonados autorizadas en todo el territorio nacional no podrá superar el 35% (treinta y cinco por ciento) del total de hogares con televisión para abonados de cada territorio donde existan otras autorizaciones o licencias de menor alcance». Aquí hay dos limitantes que entran en juego. Una es la limitante de seis o de tres en el caso de Montevideo y, la otra, es la del total de suscriptores. Sobre todas estas restricciones tenemos grandes cuestionamientos pero, aparte de eso, me pregunto si esto no va en desmedro de la libertad de elección del suscriptor. Si uno se quiere cambiar de cable porque entiende que es mejor y este ya llegó al límite del 25%, no lo puede hacer. Creo que hay un derecho que no está contemplado que debería ser tenido en cuenta; me refiero al derecho del usuario a elegir el canal de cable. Debe haber una competencia entre los cables para ganar al usuario a través de un abanico de opciones nacionales o extranjeras que como le resultan atractivas lo lleven a suscribirse.

Es importante que hagamos esta reflexión en conjunto, porque creo que se está exagerando con respecto a las limitaciones, pero como no las voté, no me siento con la autoridad como para cuestionarlas.

**SEÑOR DE COLA.-** Este artículo está orientado por el principio de que en materia de servicios de educación audiovisual la concentración en la titularidad, el alcance, los suscriptores, los espectadores o la audiencia, no es algo deseable, porque conduce a una visión única del mundo trasmitida a través de estos medios.

En distintas partes del mundo, es común limitar, cuando hay alcance nacional de licencias de televisión, la audiencia de un canal abierto de televisión. Este tipo de limitaciones o restricciones han sido aceptadas por la práctica internacional en materia de libertad de expresión. También se aplica para televisión para abonados. En el modelo que Uruguay eligió en la década del 90 cuando implementa la televisión para abonados, adopta el modelo de licenciamiento por localidad con lo cual ya está establecido el límite a través de la cantidad de habitantes; es decir, no puede superar ese límite porque hay una imposibilidad física de hacerlo. A su vez, hay otro esquema de licencias que es de alcance nacional.

**SEÑOR GALLINAL.-** ¿En qué se basa el fundamento que limita la audiencia? ¿Qué interés se pretende proteger?

**SEÑOR DE COLA.-** Que una cadena nacional de televisión abierta cope todos los lugares y todas las voces. En todos lados lo que se busca es la diversidad, el pluralismo. Hay conocidas democracias occidentales de países desarrollados que tienen este tipo de estructuras.

Esta disposición no refiere a cualquier licencia, sino a las de alcance nacional, es decir, las que se emitan para todo el país. Esta norma en particular, está inspirada y es casi una copia de una pauta similar aprobada por la Comisión Federal de Comunicaciones -FCC-, con una diferencia en el porcentaje, ya que en Estados Unidos se limita al 30 % y acá hacemos una distinción en cuanto al alcance nacional y local, a efectos de contemplar las dos situaciones.

En definitiva, ese es el objetivo y el fundamento por el que se propone estas limitaciones.

**SEÑOR ABREU.-** No sé si este tipo de regulación y de limitación en la competencia -con porcentajes y con actores, como la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados, que es la que más ha establecido algunas inquietudes sobre este tema- no termina afectando el acceso a la información de los menos pudientes o los más necesitados. Esto fue planteado en forma muy clara por la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados y quienes han trabajado en este tema, entre otras cosas, por las prohibiciones de carácter técnico que se establecerán para las trasmisiones, la retrasmisión y la incorporación a la Red. A mi juicio, una cosa es aprobar las limitaciones en una economía más importante o más desarrollada y, otra, es manejarnos con criterios que podemos compartir pero que tendrían un efecto muy negativo sobre un territorio tan pequeño y, sobre todo, cuando para los usuarios del Uruguay más profundo -las personas más relegadas-, quizá sea la única vía por la que pueden acceder a la televisión por abonados.

Tal vez, la reglamentación termine yendo en sentido contrario a lo que se quiere hacer. Esta no es una innovación personal, sino que esta idea la plantearon los propios actores al referirse a las limitaciones de los porcentajes porque, reitero, se puede terminar afectando a quienes hoy pueden acceder, pues en el futuro se encontrarán con enormes dificultades para alcanzar un servicio que ellos consideran como parte de su calidad de vida.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Se va a votar el artículo 47, actual 55.

(Se vota:)

- 3 en 5. **Afirmativa.**

Voy a solicitar el desglose del artículo 48.

(Apoyados.)

-Pasamos al artículo 49, actual 57.

**SEÑOR ABREU.-** Quisiera saber si el Consejo de Comunicación Audiovisual ya fue creado.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Se crea con esta norma, en otro artículo.

**SEÑOR ABREU.-** Me parece importante insistir en el tema de las competencias.

**SEÑOR COURIEL.-** Viene más adelante, señor Senador.

**SEÑOR ABREU.-** Simplemente quería hacer una pregunta: ¿la consulta es vinculante? Es decir, realizada la consulta, ¿la respuesta del Consejo de Comunicación Audiovisual, su pronunciamiento, es definitiva?

Mi pregunta refiere específicamente a las siguientes expresiones del artículo 49: «la compatibilidad con lo establecido en la presente ley», «La consulta deberá incluir todos los datos» y «Dicho informe habrá de versar acerca de la adecuación o no del acto».

De manera que no es una consulta no vinculante, sino que directamente despertará la acción administrativa del Estado o, mejor dicho, del Consejo de Comunicación Audiovisual.

¿Esto es así como lo entiendo?

**SEÑOR DE COLA.-** Este artículo intenta mejorar el procedimiento actual por el cual se hacen las transferencias de la titularidad de los servicios de comunicación audiovisual.

Hoy por hoy existe todo un problema porque la legislación actual establece que se requiere autorización del Poder Ejecutivo para que un negocio de transferencia de titularidad sea efectivo. Por lo tanto, hay toda una problemática de cómo es ese procedimiento y los tiempos involucrados desde que se acuerda el negocio entre las partes hasta que el mismo queda efectivo con la emisión de titularidad del Poder Ejecutivo. Esto es, en particular, porque hay que revisar el cumplimiento de las incompatibilidades para la titularidad, es decir la cantidad de servicios de comunicación audiovisual, tipo, licencias, autorizaciones, concesión de uso de espectro y demás.

Lo que se pretende aquí es separar eso en dos partes, donde de alguna forma se expida primero el Consejo sobre la incompatibilidad o no del negocio que se intenta hacer, en el sentido de que los nuevos compradores estén en condiciones de poder ser efectivamente titulares por no entrar en ninguna de las restricciones que la ley establece a la titularidad. Luego se efectiviza el negocio y continúa el procedimiento como el que se realiza al día de hoy.

A ese informe lo podemos llamar «vinculante», en el sentido de que será muy difícil que el Consejo opine distinto dentro de un rato, si antes entendió que era incompatible porque había determinadas condiciones que algunos de los promitentes compradores no cumplían. Insisto, será muy difícil que si hacen el negocio el Consejo asesore otorgar la transferencia. Por eso es que se considera esta consulta.

**SEÑOR ABREU.-** En el mismo sentido, quiero plantear lo siguiente.

Si soy una persona física o jurídica que se propone ejecutar -como dice la ley- un acto o un determinado negocio que pudiera resultar contrario y esa consulta es vinculante, puedo decidir no

hacerla. ¿Por qué? Simplemente para no arriesgarme a que me digan que es incompatible. Incluso, según el artículo 49, esto es condicional porque dice «podrán formular». Es decir que no da seguridad. Por ejemplo, si cualquier actor o empresario no hace esa consulta, ¿puede otro actor del mercado presentarse ante el Consejo y decir que vio una persona física o jurídica que está ejecutando un negocio contrario al régimen de limitaciones a la titularidad de licencias? Esto queda en manos de quien quiera excitar la voluntad del Estado.

En caso de considerar seguir adelante con un acto o un negocio donde no necesariamente pongo a disposición del conocimiento de la Comisión, ¿puede un tercero presentarse ante el Consejo y decir, por ejemplo, «Juan está actuando de esta manera y lo denuncio porque aun cuando no ha hecho la consulta, está de alguna forma alterando las condiciones de la competencia que establece la ley»?

Esta es la pregunta que formulo para poder entender la inteligencia de la norma.

**SEÑOR DE COLA.-** Al respecto, quiero hacer un par de aclaraciones. Si en el escenario planteado hay un titular de un servicio audiovisual que acuerda un negocio con otro empresario y no lo somete a la aprobación del Poder Ejecutivo a través del Consejo de Comunicación Audiovisual, ese negocio -como sucede en la actualidad- es nulo, y además el titular se expone a una sanción que puede incluir la revocación de la licencia -como veremos después en el Título X, «Infracciones y Sanciones»-, pues esa actividad es considerada una infracción grave. Toda transferencia debe ser sometida a la autorización. Previo a la autorización, para evitar la problemática que se genera hoy en cuanto a que hay presentar un negocio que sea jurídicamente definitivo pero que a su vez esté condicionado a la autorización del Poder Ejecutivo, se hace esta consulta previa para validar que esté en condiciones de llevarse adelante el negocio.

La respuesta a la otra consulta que se hizo es que, efectivamente, cualquier persona que entienda que hay un apartamiento de las normas por parte de un titular de un medio audiovisual, va a poder hacer la denuncia correspondiente como la puede hacer hoy frente a la Ursec. Hoy en día, si existe un negocio que no se ha comunicado en tiempo y forma, la Ursec puede llegar a multar al medio o incluso llegar a revocar la licencia, de acuerdo con la legislación actual. Lo que hace este artículo es mejorar este procedimiento, agilizando y haciéndolo más acorde a las prácticas comerciales, a los contratos y a los negocios jurídicos que se establecen entre los particulares titulares de estos medios.

**SEÑOR GALLINAL.-** Creo que lo que pretende el Gobierno a través de este artículo necesita un cambio de redacción. En ese sentido, tiene razón el señor Senador Abreu; no puede ser que se le dé la facultad de consultar y que la consecuencia de contrariar la ley sea la nulidad absoluta y además una posible sanción. Me parece que hay un problema de redacción. No está bien decir que «podrán formular la correspondiente». Entiendo que cuando se expresa: «Las personas físicas y jurídicas que se propongan ejecutar un acto o negocio que pudiere resultar contrario», ya no tendría que estar. En todo caso, habría que establecer: «Las personas físicas y jurídicas que pretendieren modificar la titularidad de autorizaciones y licencias, deberán…».

Me parece que lo mejor sería desglosar este artículo para darle una mejor redacción.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Podemos hacer ahora el cambio de redacción.

**SEÑOR GALLINAL.-** Quizás no sea suficiente. Lo desglosaría porque, en realidad, el señor Senador Abreu tiene razón: hay una contradicción, porque por un lado está la facultad de consultar pero si uno consulta porque piensa que está todo bien, puede darse la posibilidad de que después se aplique una sanción cuando, en realidad, lo de consultar o no era una facultad. Por otro lado, la nulidad significa que no vale ni siquiera entre las partes.

**SEÑOR DE COLA.-** Aclaro que esta consulta está prevista para facilitar el procedimiento. El hecho de que exista incompatibilidad no da lugar a ningún tipo de sanción. Lo que da lugar a sanción -al igual que sucede en la actualidad- es que el negocio se concrete y se tome el control de la titularidad del servicio de producción audiovisual, sin la autorización del Poder Ejecutivo. Eso es pasible de sanción; el presentar un negocio que no resulte válido porque no hay compatibilidad del promitente comprador,

no es pasible de sanción alguna. Quería hacer esta aclaración porque no es lo que está previsto en este procedimiento.

Ahora bien; si el señor Senador Gallinal quiere desglosar el artículo para buscar una redacción que prevenga esa situación eventual y obligue a esa consulta previa, no me opongo.

**SEÑOR ABREU.-** ¿Los señores Senadores se dan cuenta del grado de discrecionalidad que estamos otorgando?

Supongamos que soy miembro del Consejo de Comunicación Audiovisual y, en una consulta que me hacen, más allá de las precisiones, digo que mi competencia versa «acerca de la adecuación o no del acto o actuación a lo dispuesto en esta ley y podrá aconsejar aquellas modificaciones o fijar aquellas condiciones que sean precisas para que el acto o la actuación satisfagan dicha adecuación». Pero, ¿qué es la adecuación a la ley? ¿Quién determina que algo se adecua a la ley? ¿Cuáles son los términos y la forma en que un jerarca puede decir que su interpretación es que no se adecua? Puede venir el titular del derecho y decir que se adecua, pero como no tiene punto de referencia en la ley a los efectos de limitar o no su competencia, está librada a una enorme discrecionalidad. Vuelvo a insistir en que se pone en manos del poder una actitud que puede ser limitativa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República.

Muchas gracias, señor Presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Queda desglosado este artículo.

En consideración el artículo 50 que pasa a ser 58. Está relacionado con una ley existente sobre el servicio de radiodifusión comunitaria donde se establecen los límites a la concentración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

- 3 en 5. **Afirmativa.**

Se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 27 minutos.)